

Primera parte
REALIZACIÓN

Sección III: La tierra	105
§1. El problema de la tierra	105
§2. La socialización de la tierra	109
§3. Los precursores de la nacionalización	117
§4. La cooperación agrícola	128
§5. La nacionalización de la tierra	136
§6. Terrenos urbanos (superficie habitable)	142

SECCIÓN III

LA TIERRA

An den Boden sind die Menschen in alle Ewigkeit gebunden, er bleibt ihr Schicksal, auch wenn sie technische Künste erfunden haben, um durch die Luft zu fliegen... Darum wird auch, bei aller bluterfüllten Hingabe, auf das Rüstzeug juristischer Konstruktionen nicht zu verzichten sein.

J. W. Hedemann. *Die Entwicklung des Bodenrechts von der französischen Revolution bis zur Gegenwart*, Berlin, 1935, p. 371.

§ 1. *El problema de la tierra*

1. La actividad humana está basada en la satisfacción de las necesidades materiales del hombre, y ésta tiene como punto de partida la tierra. Cualquiera que sea la actividad económica a la que nos asomemos, tiene por fuente primaria lo que nos proporciona la tierra — “nuestra nodriza”. Es por lo que la historia de la humanidad forma parte de la historia de la tierra. Es por lo que se nota también, en todas las épocas y en todos los pueblos una “sed de tierra” insaciable.¹

Si se tiene en cuenta esta *importancia vital* de la tierra para el hombre, de la que depende su misma existencia, no parecería sorprendente constatar que los problemas planteados por su propiedad y su utilización se encuentran constantemente como centro de las preocupaciones de la humanidad.² Esos problemas son por otra parte de un orden particular,

¹ Se calcula la superficie total de la tierra en 510 millones de kilómetros cuadrados, de los que 7/10 están ocupados por los mares y solamente 133 millones de kilómetros cuadrados corresponden a las tierras habitables, las que representan el 28% de la superficie total. Pero la tierra laborable (explotable) sólo representa el 13% de la tierra habitable o sea el 3.5% de la superficie total. D'Herouville, H. *L'Economie mondiale*, Paris, 1949, pp. 20-21.

² Prothin, A. Thiebaut, P. A. *Op. cit.*, p. 13.

TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

tanto si son examinados desde el punto de vista económico como desde el punto de vista jurídico.³ Hay que buscar la causa de ello en la naturaleza especial de la tierra que es un elemento inmutable de la existencia humana y de la organización estatal; esta inmutabilidad obliga al individuo y también al Estado, a adaptarse a la tierra, porque ésta no puede ser adaptada a las necesidades del hombre sino solamente en una cierta medida, gracias a la inteligencia y a la labor que éste despliega.

2. El valor preponderante que reviste la tierra para la existencia humana explica el interés constante que el Estado y el derecho manifiestan hacia los lazos que la unen con el hombre.⁴ Su esencial papel dentro de la vida económica y social se encuentra expresado por su estatuto jurídico. Dentro del campo del derecho ella plantea problemas tan delicados como específicos.⁵ Cuando la sociedad se desarrolla y da nacimiento al Estado uno de los fundamentos jurídicos de este último está constituido por el territorio, es decir por la tierra.

Aunque sobre un plano muy general, la atención que el Estado le presta, ha presentado en todos los tiempos un doble aspecto:

a) Por una parte, el Estado define el estatuto de la tierra como *territorio*, como uno de sus elementos constitutivos que le permitirán ejercer sus funciones de poder público tanto en el interior como en el exterior de sus fronteras. Dentro de este marco, que es el del derecho público, ningún Estado ha permitido jamás, dentro de la regla, compartir sus prerrogativas con ciudadanos aislados.

b) Pero el Estado define igualmente el estatuto de la tierra dentro de un marco meramente interno; es el estatuto de la tierra considerada como factor económico, el estatuto de la *tierra cultivable*. Aquí ha mostrado el Estado, según las épocas, una tendencia más o menos marcada a reconocer a los ciudadanos ciertas prerrogativas y particularmente la facultad de ser propietarios de ella.

3. Por lo que respecta a la tierra cultivable, el Estado no ha dejado de interesarse muy particularmente por las condiciones dentro de las cuales se ejerce su posesión, es decir en la *propiedad territorial*, así como en las condiciones de *su explotación*, es decir en la agricultura. No

³ Hedemann, J. W. *Deutsches Wirtschaftsrecht*, p. 214.

⁴ Maspetiol, R. *L'Intervention de l'Etat dans l'Economie nationale*, Collection Droit social, xxvi, 1945, p. 7.

⁵ Schmitt, C. *Der Nomos der Erde im Völkerrecht des Jus Publicum Europaeum*, Colonia, 1950, p. 13, define la significación de la tierra para el derecho de la manera siguiente: "Die Erde wird in mythischer Sprache die Mutter des Rechts genannt. Das deutet auf eine dreifache Wurzel von Recht und Gerechtigkeit... so ist die Erde in dreifacher Weise mit dem Recht verbunden: sie birgt es in sich, als Lohn der Arbeit; sie zeigt es an sich als feste Grenze; und sie trägt es auf sich, als öffentliches Mal der Ordnung. Das Recht ist erdhafte und auf die Erde bezogen."

Primera parte: REALIZACIÓN

hay país por industrializado que se encuentre, que no se vea obligado a tener en cuenta esos problemas porque la agricultura proporciona subsistencia a una parte considerable de la población.⁶ Y podría aún (en caso de necesidad) subvenir al abastecimiento de una parte todavía mayor.⁷ A esto se agregan razones de orden social, dado que la población rural es siempre dentro de un país, un elemento diferente con necesidades, exigencias, un modo de vida y una estructura política que le son propios.⁸

El problema de la superficie cultivada se ha convertido en algo muy grave, especialmente en la época moderna, como consecuencia del rápido crecimiento de la población mundial. Aunque afortunadamente para la humanidad las pesimistas previsiones de Malthus no se hayan realizado, la posibilidad de que la tierra proporcione su alimentación a una población en constante aumento plantea aún una interrogante. Es por lo que la propiedad y la explotación de las tierras cultivables han ocupado constantemente, para toda la humanidad, el centro de las especulaciones y de las experiencias prácticas inspiradas por el deseo de mejorar la condición humana.⁹ Por la misma razón, la intervención del Estado en materia de propiedad territorial y de agricultura se remonta a la antigüedad, mientras que es relativamente reciente en lo que respecta a la artesanía, a la industria y al comercio.¹⁰

Esas cuestiones se reducen al *problema agrario en el amplio sentido* del término y a las reformas agrarias tal como fueron realizadas hasta los actuales tiempos.

⁶ Nations Unies, *Réforme agraire*, New York, 1951, p. 3: "El 60% aproximadamente de la población mundial obtiene su subsistencia de la agricultura."

⁷ Nations Unies, *Op. cit.*, p. 3:

CUADRO I. Proporción de la población mundial ocupada en la agricultura, 1949

Continente	Población total (millones)	Población agrícola (millones)	Porcentaje de la población agrícola
América del Norte (a)	163	33	20
Europa	391	129	33
Oceanía	12	4	33
América del Sur	107	64	60
América Central (b)	50	33	67
Asia	1255	878	70
África	198	146	74
Total mundial	2176	1287	59

⁸ Maestracci, P. *Aspects économiques de la Politique d'expansion agricole*, Collection Droit social, xxxvii, 1950, p. 12: "La economía agrícola posee valores que sobrepasan infinitamente los valores propiamente económicos... Por otra parte, la agricultura es un elemento de salud y de estabilidad dentro de la comunidad nacional."

⁹ Nogaro, B. *Op. cit.*, p. 104.

¹⁰ Maspétiol, R. *Op. cit.*, p. 7.

TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

4. El interés manifestado por el Estado en la *propiedad territorial* y en la agricultura tenían igualmente por objeto en el pasado, mejorar las relaciones sociales; la potestad pública intervenía para distribuir tierras a los campesinos que estaban insuficientemente provistos de ella o totalmente carentes, y otorgando su ayuda a la agricultura durante las crisis. Recurriendo a las “reformas agrarias”, el Estado se limitaba primitivamente al otorgamiento de tierras a los campesinos que no las poseían.

Sin embargo, al lado del fin principal que era el de hacer justicia social asegurando una repartición más equitativa de la tierra, las reformas agrarias más elaboradas tendían además a la *rentabilidad* o a la *explotación* racional de la tierra. Así aunque todas las reformas del pasado hayan tenido por objetivo esencial y directo distribuirla a los campesinos que estaban privados de ella y convertirlos en un elemento estable y satisfecho de su suerte, las más recientes reformas y las mejor planeadas entre éstas han tendido además a hacer más racional su explotación, y sus autores han buscado fórmulas susceptibles de poner un término al parcelamiento excesivo de la propiedad territorial,¹¹ prohibiendo la venta de pequeñas parcelas o usando otros medios. Si es verdad, sin embargo, que solamente la gran propiedad agrícola permite introducir modos racionales de cultivo, es en cambio indiscutible que la concentración de las superficies cultivadas se encuentra en contradicción con el fin social de las reformas agrarias tales como eran entendidas en el pasado, a saber el otorgamiento de tierras a los campesinos¹² que estaban desprovistos de ellas. Ese resultado, en efecto, no puede ser obtenido sino por la expropiación y el parcelamiento de las grandes propiedades agrícolas. Es por lo que se nota desde hace cierto tiempo una propensión a realizar transformaciones agrarias escogiendo una vía intermedia. Así se ha logrado llegar a establecer medidas tendientes a frenar el parcelamiento excesivo de la tierra por medio del estímulo de la propiedad familiar,¹³ considerando al hogar rural, en lo relativo a los derechos de propiedad, como una sola empresa y por tanto indivisible.

Pero podemos decir que hasta ahí se detiene la evolución de las reformas agrarias del antiguo tipo. Los métodos preconizados antes daban mayor importancia a la propiedad de la tierra, y se estimaba que dando una solución más equitativa a este problema, sería posible lograr, dentro del campo de la agricultura, la justicia social. Dicho de otra manera, la dificultad se reducía a la creación y a la extensión de la pequeña pro-

¹¹ Nations Unies, *Réforme agraire*, p. 13: “No hay necesidad de subrayar los inconvenientes del parcelamiento excesivo: el desperdicio de tiempo y de esfuerzos, la imposibilidad de aplicar al cultivo métodos racionales son los efectos evidentes.”

¹² Dauzat, A. *La vie rurale en France*, Paris, 1950, p. 132.

¹³ Tardy, L. *La Coopération en Agriculture*, Collection Droit social, xxvi, 1945, p. 37.

Primera parte: REALIZACIÓN

piedad rural, así como al mejoramiento de las condiciones de trabajo y del rendimiento dentro de esas pequeñas unidades de producción agrícola.

§ 2. *La socialización de la tierra*

1. Si se considera la orientación general hacia la socialización de la vida de una población determinada, se comprende que la propiedad territorial y la agricultura hayan sido hasta ahora las menos afectadas por las reformas efectuadas en ese sentido. El problema de la posesión y del justo reparto de la tierra está todavía lejos de haber sido resuelto en los diferentes países. Es por lo que el postulado de la nacionalización de la agricultura constituye un fenómeno relativamente nuevo. Las legislaciones en las que ha comenzado a manifestarse o en las que ha recibido una aplicación incipiente continúan siendo poco numerosas.

Desde hace mucho tiempo, sin embargo, los economistas y los sociólogos de teorías revolucionarias o utópicas proclamaron el principio de la nacionalización de la tierra. Fue particularmente el caso de la doctrina de Gracchus-Babeuf, expuesta en el "Manifiesto de los iguales" de 1796.¹⁴ Cualquiera que sea la opinión que tengamos respecto a la obra de Babeuf,¹⁵ no podemos menos que reconocer que la nacionalización de la tierra se encuentra comprendida en las dos proposiciones siguientes: 1) que la tierra se convierta en propiedad de la comunidad, del Estado, 2) que ella sea utilizada en interés de todos, de la comunidad. Después de este llamado momentáneamente lanzado por Babeuf, la idea de la nacionalización fue tomada de nuevo y fundamentada de manera más ordenada por Simon de Sismondi. Este último declara que la acumulación de las riquezas tiene lugar en detrimento de los obreros explotados. Es ésta, aunque enunciada de una manera incompleta e intuitiva, la noción de "la plusvalía" (*Mehrwert*) que Marx formularía más tarde. Sismondi no propone abiertamente transferir la propiedad de la tierra al Estado, pero se levanta sin embargo en contra de su utilización en el interés privado.¹⁶ El postulado de la nacionalización de la tierra y de la agricultura recibe una expresión más concreta en los "falansterios" de Fourier (1772-1837). Fourier no se contentó con proclamarlo, sino que buscó también realizarlo. Aunque critica la propiedad individual, no la niega, y cree encontrar la solución del problema en la asociación. A este respecto Fourier es el precursor de las nuevas vías de cooperación

¹⁴ "No más propiedad individual de las tierras: la tierra no es de nadie. Reclamamos, deseamos el goce común de los frutos de la tierra: los frutos son de todo el mundo." Leroy, M. *Les Précurseurs français du Socialisme*, p. 66.

¹⁵ Marx emplea, para calificar ciertos postulados de Babeuf, la expresión de "Iguitarismo grosero". Leroy, M. *Op. cit.*, p. 61.

¹⁶ "La riqueza adquirida por los dueños a expensas de los obreros, no enriquece a la nación" . . . "No es para ellos solos que los ricos hacen fructificar la tierra, es para toda la nación." Leroy, M. *Op. cit.*, p. 150 y 153.

TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

que deben conducir a la colectivización de la tierra.¹⁷ Se pueden citar aún otros teóricos del colectivismo en la agricultura: Maurice, Colin, Pecqueur.¹⁸

El pasado nos proporciona igualmente numerosos ejemplos de aplicación del principio de la propiedad colectiva de la tierra y de la utilización de ésta en el interés común. Si dejamos a un lado la antigüedad que no nos legó, acerca de las primicias de una nacionalización de la agricultura, sino datos muy vagos, descubrimos en cambio indicios ciertos de la socialización de la tierra entre los aztecas y los incas de la América del Sur.¹⁹ No se trataba ahí únicamente de la propiedad del Estado sobre el conjunto de la tierra o sobre ciertas regiones, ni del derecho de gozo otorgado a los particulares a título permanente o temporal—ese hecho puede ser constatado en varios países y en todas las épocas—, sino también de la aplicación de la idea del colectivismo agrario. No solamente la tierra pertenecía a la comunidad, sino que ella era explotada colectivamente en el interés general, en lugar de servir a los intereses privados.²⁰ Bajo una forma especial determinada por las circunstancias, se vuelve a encontrar el principio de la socialización en algunas posesiones coloniales,²¹ y con más precisión allí donde, por la propiedad del Estado sobre la tierra y por la utilización de ésta en el interés común,²² se había tratado de promover el bienestar general.²³ *

2. Uno de los rasgos característicos de nuestra época está constituido por la búsqueda cada vez más intensa de *nuevos medios* que permitan resolver los problemas que plantean la propiedad de la tierra y sobre todo su explotación. Paralelamente a la concepción según la cual algunas categorías de bienes —y figurando entre ellos en primer orden evidentemente el suelo y el subsuelo explotables (minas, canteras, terrenos petrolíferos, manantiales minerales)— son de interés general y no

¹⁷ Leroy, M. *Op. cit.*, p. 158. La misma idea inspira a *Prosper Enfantin* concerniente a Argel, *op. cit.*, p. 233.

¹⁸ Leroy, M. *Op. cit.*, p. 361.

¹⁹ Baudin, L. *Les Incas du Pérou*, pp. 55. y ss. Chaunu, P. *Histoire de l'Amérique Latine*, Paris, 1949, p. 16: "La tierra, base de toda riqueza, pertenece a los dioses y al Estado." y p. 18: "Es a la vez por su organización económica y social, por su comunismo agrario de Estado y por la amplitud de los trabajos colectivos realizados que la civilización incaica es admirable. El suelo estaba dividido en tres partes desiguales, una reservada al dios solar, otra al rey, la tercera al pueblo. La propiedad individual del suelo no existía."

²⁰ Chaunu, P. *Op. cit.*, p. 18. Thompson, J. E. *La Civilisation aztèque*, Paris, 1931, p. 51.

²¹ Chevalier, A. *L'Agriculture coloniale*, Paris, 1949, pp. 123, 124.

²² Una forma más definida de ese tipo de explotación había sido establecida por Holanda en las Indias Holandesas en donde 1/5 parte de la tierra pertenecía al Estado, y en la que la población estaba obligada a consagrar 1/6 parte de su tiempo de trabajo. Ver también Deschamps, H. *La Fin des Empires Coloniaux*, Paris, 1950, p. 23.

²³ Nations Unies, *Réforme agraire*, pp. 20, 30, 31.

* Ver *Apéndice*: Notas de Derecho mexicano.

Primera parte: REALIZACIÓN

pueden ser objeto de propiedad privada,²⁴ comienza a tomar cuerpo la idea de que el suelo *no debe ser utilizado individualmente* y en el interés de los particulares, sino colectivamente y en el interés general.²⁵ Se ha constatado simultáneamente, en el curso de los últimos decenios, la tendencia cada día más marcada del Estado a jugar un papel activo en toda la economía, así como a subordinar su desarrollo a un plan único.²⁶ Así los esfuerzos del Estado tienden a controlar la agricultura en su conjunto.²⁷ El Estado, en este campo, ya no tiene por principal preocupación distribuir tierras a los que no las tienen, sino *asegurar una mejor utilización del suelo* asignándose importantes tareas:

a) Lograr la *utilización absolutamente racional* de la tierra por medio de la reagrupación de las pequeñas parcelas, con el fin de hacer posible la mecanización de los trabajos, el mejoramiento de la calidad de la producción y de la rentabilidad de la agricultura.

b) Establecer un *control directo* sobre la producción agrícola, para permitir al Estado disponer más o menos libremente de esta última.

c) *Suprimir* por la nacionalización de la tierra las *distinciones de clases* entre los propietarios y los obreros o, como se dice, entre los propietarios de los medios de producción y aquellos que ellos emplean, con el fin de abolir en la agricultura la explotación del hombre por el hombre; ²⁸ en realidad esas consideraciones ideológicas aventajan a las razones de orden económico concernientes a la nacionalización, la mecanización y más ampliamente, la modernización de la agricultura.

Los esfuerzos desplegados en ese sentido llegan finalmente a colocar en primer plano a la racionalización de la agricultura por medio de la modificación de las parcelas y por medio de la colectivización, estando el problema de la propiedad subordinado a ese fin principal. El deseo de distribuir tierras a la población pierde así su agudeza, sino es que se le descuida completamente.

Otro elemento del problema aparece posteriormente con la necesidad de planificar la producción agrícola dentro del marco del plan económico de Estado.

Como esos objetivos no pueden ser alcanzados sino con el concurso determinante del Estado, se percibe que este último se esfuerza cada vez más en tomar una parte activa en la producción agrícola y aún más en encargarse de ella por entero.²⁹ Así se llega a admitir que la tierra

²⁴ Ver *infra* pp. 265-266.

²⁵ Ver *infra*, pp. 265-266, 527 y ss.

²⁶ George P. *Géographie agricole du Monde*, Paris, 1948, p. 125.

²⁷ Schmerber, J. M. *La Réorganisation foncière en France, Le Remembrement rural*, Paris, 1949, p. 7.

²⁸ Stalin, J. *Op. cit.*, pp. 681 y 683.

²⁹ Luchaire, Fr. *Le Statut des Entreprises publiques*, Droit social, 1947, núm. 7, p. 253: "Actualmente en casi todos los países el Estado se hace comerciante y también industrial, quizás también mañana agricultor."

TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

debe ser la propiedad de la comunidad o del Estado y que conviene explotarla en el interés general; ahora bien esto constituye los indicios de una nacionalización.³⁰

3. En las sociedades más primitivas la tierra era explotada en común, es decir colectivamente.³¹ La institución de la propiedad del suelo se sitúa mucho más tarde, después de que el derecho de propiedad privada sobre los muebles ha sido reconocida.³² Pero la tierra siguió siendo propiedad de aquel que la había conquistado, o del señor feudal hasta la época de la Revolución Francesa de 1789 y de las crisis sociales que desató en el mundo; la tierra se convirtió después en propiedad privada de los ciudadanos. En nuestros días cuando el interés general comienza a tomar la delantera sobre los intereses privados, se observa un movimiento inverso,³³ que favorece la *reagrupación más o menos marcada de las tierras*, y aun su retorno al Estado.

Sin embargo las razones que inspiran las actuales tendencias hacia un retorno de la tierra a la colectividad difieren totalmente de aquellas que justificaban en otros tiempos su mantenimiento entre las manos del jefe del Estado o del señor feudal. En la antigüedad, en los tiempos del absolutismo, y en la Edad Media, bajo el régimen del feudalismo, los soberanos se identificaban al Estado y disponían de la tierra a su gusto, la mayor parte de las veces de una manera arbitraria, egoísta y antisocial. Es por lo que el paso de la propiedad estatal o feudal a la propiedad privada de la tierra cultivable constituyó realmente una liberación y marcó un progreso. Hoy el deseo de transferir la propiedad de la tierra a una colectividad o al Estado tiene como fin hacer alcanzar a la humanidad una nueva etapa. Se trata, por una parte, de lograr una explotación de la tierra altamente racional y mecanizada, y por la otra, subordinar totalmente la agricultura al interés general y al plan económico del Estado. Se espera finalmente que confiando la propiedad y la explotación del suelo a las colectividades o al Estado, será posible suprimir las distinciones sociales.

³⁰ La Pradelle, A. de. *Les Effets internationaux des Nationalisations*, p. 120: "... No hay diferencia entre una reforma agraria y la nacionalización de una industria clave: en los dos casos se trata de una operación de gran envergadura con un fin de mejoramiento de las condiciones de explotación, de paz interior y de satisfacción de la justicia social."

³¹ Challaye, F. *Op. cit.*, p. 10. Decugis, H. *Les Etapes du Droit*, Paris, 1946, p. 261.

³² Gide, Ch. *Principes d'Economie politique*, p. 487, distingue seis etapas en la evolución de la propiedad de la tierra: 1) Posesión de la tierra por la necesidad, es decir por la tribu; 2) distribución periódica de la tierra; 3) propiedad familiar de la tierra; 4) conquista de la tierra; 5) libre propiedad de la tierra; 6) transmisión de la propiedad inmobiliaria por medio de títulos a la orden o al portador y por la forma de las sociedades.

³³ Gide, Ch. *Op. cit.*, p. 513.

Primera parte: REALIZACIÓN

Esta concepción, cuya idea principal no es ya la de distribuir tierras a los campesinos,³⁴ sino la de instituir la propiedad colectiva del suelo y su explotación en el interés general, comienza a manifestarse en una serie de medidas legislativas recientes, dictadas particularmente desde fines de la segunda guerra.

4. Esta actitud del Estado hacia la tierra explotable ha modificado radicalmente el punto de vista del legislador respecto al derecho de propiedad territorial. Porque bajo el ángulo no solamente social sino jurídico *el problema se encuentra completamente desplazado*. La búsqueda de los medios propios para satisfacer al que la explota individualmente confiriéndole la propiedad de la tierra que él cultiva, está relegada a un segundo plano puesto que ahora se trata de satisfacer esencialmente el interés general representado por el Estado. Llevada al extremo, esta tendencia conduce a la estatización de la tierra y a la transformación del campesino en obrero agrícola, cuyo bienestar se asegura en lo sucesivo por el mejoramiento de las condiciones de vida del proletariado socialista en el cual se le incluye.

Para realizar la colectivización de la agricultura en el sentido indicado, ha sido necesario preparar vías jurídicas apropiadas.³⁵ En la mayoría de los casos esas vías están en oposición con la propiedad privada en la agricultura. Efectivamente, no es posible racionalizar plenamente la agricultura y someterla al control directo del Estado sino limitando o suprimiendo el derecho de propiedad privada sobre la tierra explotable. Para hablar con el lenguaje del derecho moderno esto significa la colectivización de la agricultura —resultado que puede ser obtenido parcialmente, por la cooperación, o totalmente, por la nacionalización de la tierra explotable; se puede considerar igualmente una combinación de esos dos medios.

Por perfecta que sea la reglamentación inspirada de las antiguas concepciones de las reformas agrarias, la propiedad privada lleva en mayor o menor grado al parcelamiento de la tierra y es un obstáculo a una explotación racional y mecanizada.³⁶ Es por lo que, cuando examinemos el tema de la nacionalización de la tierra, será necesario que distingamos rigurosamente, desde el punto de vista jurídico, entre *las reformas agrarias* en la acepción común del término y *la colectivización y la nacionalización* de la tierra. Por reforma agraria y problema agrícola se designaba generalmente hasta ahora una solución equitativa, socialmente, dada al problema de la propiedad territorial. Pero como éste ha pasado por

³⁴ Challaye, F. *Op. cit.*, p. 105.

³⁵ George, P. *Géographie agricole du Monde*, p. 90.

³⁶ Hedemann, J. W. *Die Entwicklung des Bodenrechts von der französischen Revolution bis zur Gegenwart*, Berlín, 1935, p. 372: "Unter solchem Zeichen tritt vor allem das Eigentum seinen Weg in die Zukunft an. Es strebt zu einer neuen Prägung. Wie der Mensch vom Individuum zur Persönlichkeit aufsteigen soll, soll seine Habe vom Privateigentum zum Dienstigentum erhoben werden."

TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

diversas fases tan variadas como múltiples —que van desde la creación del derecho de propiedad privada sobre la tierra hasta la posesión feudal, para llegar finalmente a la pequeña propiedad privada— es natural que los esfuerzos de los reformadores se hayan concentrado, en el pasado, en una repartición relativamente equitativa de los bienes raíces. Cuando se vio aparecer en el primer plano, ya no los intereses de los que la explotaban aislados, ni aun de aquellos que formaban parte del grueso de la población agrícola, sino los intereses de la comunidad encargándose esta última de promover el bienestar de sus miembros, fue menester buscar nuevas vías de derecho para resolver los problemas agrícolas.³⁷

En lo que respecta al derecho de propiedad, la reforma agraria en la acepción común del término y la nacionalización tienen puntos de partida diametralmente opuestos. Bajo su forma clásica, las reformas agrarias tienden sobre todo a dotar a los explotadores rurales de bienes raíces, apoyándose en el reconocimiento integral y en el respeto de la propiedad privada.³⁸ En cambio las nacionalizaciones que tienen por fin principal la racionalización de la agricultura, la planificación por parte del Estado de la producción agrícola y la supresión de las distinciones de clases, proceden de la negación parcial o total del derecho de propiedad privada sobre la tierra. En el primer caso, la reforma se encuentra reducida casi enteramente, desde el punto de vista jurídico, a la expropiación de los bienes de los grandes propietarios de tierras mediante una indemnización y a su transferencia, efectuada gratuitamente o por medio de un pequeño precio, a los campesinos desprovistos de tierras. En el segundo caso, la reforma, si desarrollamos lógicamente la idea, se traduce en la transferencia de la propiedad de las tierras explotables a la colectividad o al Estado, quienes tendrán que ejercer, de una manera o de otra, un derecho de control, así como en la planificación de la producción agrícola. Se pueden concebir evidentemente varias modalidades.³⁹ La solución más radical, que es la nacionalización de la tierra, contiene los dos elementos esenciales de toda nacionalización; 1) la transferencia de la propiedad de la tierra a la comunidad, es decir al Estado; y 2) su utilización en el interés general, y ya no en el de los particulares.

5. Una primera oleada de socialización de la agricultura había ya sumergido a los países después de la primera guerra mundial; y se había manifestado en un cierto número de *reformas agrarias extremadamente amplias y socialmente muy avanzadas*, efectuadas por Hungría, Polonia, Rumania, Bulgaria, Checoslovaquia y algunos países afectados por las hostilidades.⁴⁰ Fue menester esperar sin embargo el fin de la segunda guerra mundial para comprobar que nuevas concepciones, orientadas hacia la colectivización o la nacionalización de la propiedad territorial y

³⁷ George, P. *Géographie agricole du Monde*, p. 85.

³⁸ Prothin, A. Triebaut, P. A. *Op. cit.*, p. 20.

³⁹ Voinea, S. *Op. cit.*, p. 15.

⁴⁰ George, P. *Géographie agricole*, p. 71. Ver también *infra* pp. 372 y ss.

Primera parte: REALIZACIÓN

de la agricultura, se dibujaban claramente y están aún en vía de realización.⁴¹

En primer lugar ese cambio de actitud respecto a la tierra y a la agricultura recibió una expresión imperativa en la mayoría de las constituciones recientes. Simultáneamente las medidas tendientes a promover nuevas reformas agrarias comenzaron a revestir un aspecto diferente. La realización por el legislador del principio de socialización o de nacionalización de la propiedad territorial y de la agricultura ha seguido una evolución que conduce a una progresiva extensión de las categorías de tierra que, en virtud de textos constitucionales, no pueden ser objeto de propiedad privada, sino que son propiedad del Estado.⁴² El legislador atribuye a la propiedad privada "funciones sociales" y "obligaciones sociales". Declara que el Estado es el propietario originario y verdadero de la tierra, reconociéndole sin embargo el derecho de desprenderse de ella en provecho de la propiedad privada.⁴³ El punto culminante de esta evolución se alcanza cuando toda la tierra es proclamada propiedad del Estado.⁴⁴

El problema de la colectivización y de la nacionalización de la propiedad territorial y de la agricultura es sin embargo sumamente complejo y espinoso. Su solución choca con dificultades de orden etnográfico, social y económico.⁴⁵ Es por lo que la colectivización de la agricultura no ha podido ser realizada hasta hoy, en lo esencial, sino en la URSS. En varios otros países donde han sido realizados esfuerzos análogos fue necesario recurrir en cambio a formas intermedias.

6. Las fases por las que han pasado los problemas ligados a la nacionalización de la tierra, con la reserva de reacciones temporales y estallidos revolucionarios, son las siguientes:

a) Primitivamente la tierra era la propiedad del Estado representado por el soberano, que disponía de ella a su voluntad; el tropiezo, en esta época, era el poner término a esta injusticia. Se llegó a ello después de 1789, cuando la tierra se convirtió en propiedad privada de los ciudadanos. Pero un nuevo obstáculo surgió entonces, el de un reparto más equitativo de la propiedad territorial. Éste fue el periodo de las reformas agrarias más recientes, que se extiende hasta la segunda mitad del siglo XIX y hasta los primeros decenios del XX.⁴⁶ Se ve predominar en ese momento la necesidad de un justo reparto de las tierras entre la población rural como medio de conducir a la justicia y a la armonía sociales.

⁴¹ George, P. *Géographie agricole*, pp. 71-72. Ver también *infra*, p. 228.

⁴² Ver *infra*, pp. 217-218, 258-259.

⁴³ Ver *supra*, pp. 57 y ss.

⁴⁴ Artículo 6 de la Constitución de la URSS.

⁴⁵ George, P. *Géographie agricole*, p. 79.

⁴⁶ Hedemann, J. W. *Die Entwicklung des Bodenrechts*, pp. 374 y ss.

TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

b) Sin embargo, la idea de que el interés general debe estar por encima de los intereses individuales comienza a informar toda la vida del Estado y por lo tanto toda la actividad económica. Ahora bien, si se admite que ésta debe ser dirigida por el Estado, que puede ser llamado a tomar en ella una parte muy activa, se manifiesta como cada vez más difícil dejar la agricultura entre las manos de los explotadores aislados.⁴⁷ Comienza así a madurar la idea de la conveniencia de dar la prioridad al perfeccionamiento de la agricultura por medio de la reagrupación de las tierras, a su subordinación total respecto a los intereses de la comunidad, a la supresión o a la desaparición de las distinciones de clases en nombre de la paz social. Los intereses de los explotadores individuales de la tierra se consideran secundarios. Desde ese momento aparece en primer plano el *postulado de la propiedad colectiva o estatal* de la tierra y de su explotación por el Estado en el interés general, más que en el interés de los particulares.

c) Vista bajo el ángulo del derecho comparado y en escala mundial, la evolución del problema agrario obedece a una ley fundamental, aunque ésta no sea siempre fácil de descubrir, dado que los continentes y los países no se encuentran en un mismo grado de desarrollo. Esta evolución parte de la propiedad y de la explotación colectiva del suelo que se ejercen bajo su más primitiva forma y tienen su origen en la posesión brutal y arbitraria de la tierra; la propiedad feudal y la propiedad privada constituyen sus siguientes etapas; más tarde ella se orienta de nuevo hacia la propiedad y la explotación colectivas, pero esta vez de una manera más perfecta. Por fin el periodo actual, marcado por realizaciones de un alcance aún bastante limitado, puede ser considerado como un principio de nacionalización de la tierra y de la agricultura.

La sucesión de esas fases testimonia la realización de una progresión hacia la socialización de la propiedad territorial y de la agricultura.⁴⁸ Algunas de ellas aparecen en épocas diferentes según el país. No es necesario, por otra parte, que cada Estado siga la misma vía y atraviese por orden todas las fases de la evolución que acabamos de indicar:⁴⁹ Sin embargo, es posible —si se quiere desprender el sentido de ésta en el curso de los últimos decenios— encontrar un hilo conductor: es la tendencia a la *reagrupación de la propiedad territorial*, a la racionalización de la agricultura y al establecimiento de la paz social, lo que lleva finalmente a la colectivización parcial o total de la tierra. Desde ahora se puede afirmar que dicho proceso está en marcha.

⁴⁷ La Pradelle, A. de. *Op. cit.*, p. 117.

⁴⁸ Hedemann, J. W. *Die Entwicklung des Bodenrechts*, p. 378.

⁴⁹ Krause, V. *Das Eigentumsrecht*, p. 300.

Primera parte : REALIZACIÓN

§ 3. *Los precursores de la nacionalización*

1. Podemos admitir que sobre la ruta que conduce a la colectivización y a la nacionalización de la agricultura ha sido franqueada una etapa con la consagración explícita, en una serie de constituciones recientes, de la noción de *función social* de la propiedad. Se trata de las constituciones de Argentina,⁵⁰ de Bolivia,⁵¹ de Brasil,⁵² de Colombia,⁵³ de Cuba,⁵⁴ de Ecuador,⁵⁵ de Alemania occidental,⁵⁶ de Guatemala,⁵⁷ de Italia,⁵⁸ de Panamá,⁵⁹ de Portugal,⁶⁰ del Sarre,⁶¹ y de Venezuela.⁶²

La adopción de esta noción tiene un gran alcance. No se aplica únicamente a la propiedad territorial, sino a la propiedad en general. Ella tiene al mismo tiempo una profunda significación porque afecta la esencia de la noción jurídica de la propiedad. El reconocimiento de una "función social" ligada a la propiedad tiene por fin transformar ese derecho "absoluto, exclusivo y eterno", portador en el pasado de todas las prerrogativas, en un derecho limitado por el interés social, que no representa ya solamente una liga entre el propietario y la cosa objeto de la propiedad, sino una liga entre el propietario, la sociedad y dicho objeto.

En razón de la importancia tanto general como especial de esta "función social" de la propiedad, la examinaremos con más detalle en la siguiente sección, cuando tratemos de la naturaleza jurídica de la nacionalización. En cuanto al estatuto jurídico de la tierra la "función social" de la propiedad ha ejercido y continúa ejerciendo una influencia considerable sobre su evolución.⁶³

⁵⁰ Artículo 38 de la Constitución de 1949: "La propiedad privada tiene una función social y debe por lo tanto estar sujeta a las obligaciones establecidas por las leyes de interés público."

⁵¹ Artículo 17 de la Constitución de 1945: "La expropiación se efectúa por razones de utilidad pública o cuando la propiedad no llena una función social."

⁵² Artículo 141-16 de la Constitución de 1946.

⁵³ Artículo 30/2 de la Constitución de 1945: "La propiedad es una función social de la que se derivan obligaciones."

⁵⁴ Artículo 24 de la Constitución de 1940.

⁵⁵ Artículo 183 de la Constitución de 1946: "Los derechos de propiedad son garantizados cuando se encuentran en armonía con su función social."

⁵⁶ Artículo 14/2 de la Constitución de 1949: "La propiedad obliga. El uso de la propiedad debe contribuir al mismo tiempo al bienestar de la colectividad."

⁵⁷ Artículo 90 de la Constitución de 1945: "El Estado reconoce la existencia de la propiedad privada y garantiza ésta como una función social..."

⁵⁸ Artículo 42/2 de la Constitución de 1947.

⁵⁹ Artículo 45/2 de la Constitución de 1946.

⁶⁰ Artículo 35 de la Constitución de 1935: "La propiedad, el capital y el trabajo ejercen una función social, bajo un régimen de cooperación y de solidaridad. La ley puede fijar las condiciones... de acuerdo con los fines de la colectividad."

⁶¹ Artículo 51 de la Constitución de 1947.

⁶² Artículo 65 de la Constitución de 1947.

⁶³ Vemos la confirmación de ello, en el plano internacional, en la decisión del Tercer Congreso de la Academia de Derecho Comparado, en la que se lee, concerniente a la propiedad territorial, la siguiente afirmación: "4: Además, la

TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

2. Más tarde las nuevas teorías que guiaban al legislador en su actitud respecto a la tierra se expresaron en una *extensión creciente*, decidida por vía constitucional, de la *lista de tierras pertenecientes a la nación*, dicho de otra manera de la “propiedad nacional”.

Hemos hecho notar ya que, para ciertas categorías de bienes —carreteras, golfos, puertos, etcétera— la humanidad nunca ha abandonado la idea de que no pueden ser objeto de propiedad privada, sino que son propiedad del Estado, es decir de la colectividad, y deben ser utilizados únicamente en el interés general. En el siglo xx la concepción predominante es la de que las porciones del territorio que revisten un carácter indispensable para el conjunto de la población, es decir para el Estado, no pueden pertenecer sino a este último.

En una época muy lejana, los textos constitucionales no hacían mención alguna a esta cuestión, dejando a la administración la tarea de establecer dicha distinción; ésta sólo descansaba en criterios muy amplios proporcionados por el uso o por la práctica.⁶⁴ Se admitía así, más o menos bien consagrado por el uso, el que las montañas, las corrientes de agua, los golfos, el litoral del mar y otras partes del territorio que presentaban para el Estado un interés vital, debían ser considerados como propiedad nacional, es decir como propiedad del Estado, fuera de toda disposición explícita formulada por la constitución o por cualquiera otro acto legislativo. La facultad de valorar esos sectores del territorio desde el punto de vista económico podía ser igualmente considerada como criterio de esta distinción, cuando el legislador no se había preocupado de determinarla expresamente. En efecto, dentro de una economía liberal basada en la iniciativa y en la propiedad privada, era la posibilidad de entregar una fracción determinada del suelo a la explotación lo que hacía resolver si ella podía convertirse en objeto de propiedad privada. Pero ya desde hace varios decenios, el principio de la libre explotación de los bienes, cuando su importancia social es esencial, recibe una aplicación siempre más limitada; simultáneamente el legislador no deja de aumentar la lista de bienes que no pueden ser objeto de propiedad privada. A decir verdad la nacionalización de la tierra como postulado económico y social no es sino resultado de esta idea. Es por lo que su realización práctica empieza con la afirmación, contenida en ciertas constituciones, que la tierra en su conjunto, o ciertas categorías de tierras cada vez más numerosas, no pueden ser objeto de propiedad privada sino que son propiedad del Estado. Este camino es

cuestión debe ser enfocada desde el conjunto de los problemas de la socialización o de la “institucionalización” de la propiedad, es decir en la concepción que ve en la propiedad una función social.” *Revue internationale de Droit comparé*, 1950, núm. 3, p. 533.

⁶⁴ Por esta razón, no había obstáculo, en el pasado, para que los lagos, los bosques, las montañas o las costas marítimas fuesen objeto de propiedad privada.

Primera parte: REALIZACIÓN

seguido con una gran resolución por Bolivia,⁶⁵ Albania,⁶⁶ Bulgaria,⁶⁷ Checoslovaquia,⁶⁸ Guatemala, cuya Constitución las enumera con particular detalle,⁶⁹ Portugal,⁷⁰ la URSS,⁷¹ Yugoslavia,⁷² Rumania.⁷³ Esas constituciones determinan, por medio de textos explícitos, un número elevado de bienes territoriales que forman, según la definición constitucional, la propiedad del Estado, es decir de la nación. Ellas tienden a incluir en ella las riquezas del suelo y del subsuelo, preparando así la nacionalización de una serie de grandes industrias (minas de hulla, explotaciones petrolíferas, aguas minerales). Este fenómeno ha encontrado una expresión muy matizada en el artículo 27 de la Constitución de México que ya tuvimos ocasión de examinar.⁷⁴ *

3. El principio de la socialización de la tierra se ha manifestado igualmente en *las nuevas "reformas agrarias"* cuya naturaleza ha modificado sensiblemente.

La experiencia de casi todos los países que han procedido en el pasado a reformas agrarias del antiguo tipo está muy lejos de ser concluyente para los tiempos actuales. En primer lugar la vida social se ha vuelto en nuestros días muy compleja. No basta ya distribuir tierras a la población rural y mejorar sus rentas para satisfacer sus aspiraciones a la libertad y a la igualdad, así como su deseo de poder instruirse y de

⁶⁵ Artículo 108 de la Constitución de 1945.

⁶⁶ Artículo 5/2 de la Constitución de 1946: "Son bienes comunes del pueblo todas las minas y las demás riquezas del subsuelo, las aguas, los recursos naturales, los bosques, los pastizales, los medios de comunicación aérea, los P.T.T., las estaciones de radio y los bancos."

⁶⁷ Artículo 7 de la Constitución de 1947: "Todas las riquezas naturales, minerales y demás del suelo y del subsuelo, los bosques, las aguas, comprendiendo entre ellas a las minerales y terapéuticas, las fuentes de energía hidráulica, las comunicaciones ferroviarias y aéreas, los correos, el telégrafo, el teléfono y la T.S.F. son propiedad del Estado, es decir, forman parte de la propiedad común del pueblo."

⁶⁸ Artículo 148 de la Constitución de 1948: "Las riquezas minerales y su extracción; las fuentes de energía y las plantas de electricidad y de gas; las minas y las fundiciones; las fuentes naturales terapéuticas; la producción de bienes útiles para la salud del pueblo; las empresas que ocupen por lo menos 50 asalariados o personas que trabajen en ellas, a menos que se trate de cooperativas populares; los bancos y las compañías de seguros; los transportes ferroviarios públicos y los transportes terrestres aéreos regulares; los correos, telégrafo y teléfono públicos; la radio, la televisión y el cine; no pueden ser sino bienes nacionales."

⁶⁹ Artículo 89 de la Constitución de 1945: "Son propiedad de la nación: 1) el dominio público...; 7) el subsuelo de la nación; depósitos de hidrocarburos y minerales, así como todas las sustancias orgánicas e inorgánicas que determinen las leyes; 8) toda propiedad existente en el territorio nacional mencionada por las leyes, o que no sea propiedad privada, individual o colectiva."

⁷⁰ Artículo 49 de la Constitución de 1935.

⁷¹ Artículo 6 de la Constitución de 1936.

⁷² Artículo 14/2 de la Constitución de 1946.

⁷³ Artículo 6 de la Constitución de 1948.

⁷⁴ Ver *supra*, pp. 58 y ss.

* Ver *Apéndice*: Notas de Derecho mexicano.

TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

tener acceso al gobierno, etcétera. Por otra parte, para resolver el problema agrario, no basta dotar de tierras al cultivador.⁷⁵ Son además necesarios medios técnicos, capitales, herramienta, experiencia, previsiones, planificación. Por otra parte, teniendo en cuenta los progresos de la técnica y la obligación para la población agrícola de seguir los precios mundiales, la herramienta de que dispone el cultivador debe permitirle trabajar de la manera más ventajosa y corresponder por consiguiente a las actuales exigencias técnicas. Pero semejante herramienta es muy costosa.

Es conveniente no olvidar tampoco que la nacionalización de la tierra constituye una reforma de un alcance tal que su realización exige que sean llenadas un cierto número de condiciones. Al mismo tiempo, sin embargo, se constata la existencia de una tendencia general a la socialización de la propiedad y de la explotación del suelo. No es raro pues que la mayoría de las legislaciones, inspiradas ya en la idea principal de las antiguas reformas agrarias, que era la de distribuir tierras a los que las explotaban o en la idea de nacionalización, particularmente en Europa central y oriental,⁷⁶ hayan buscado compromisos y términos medios. En diversos países no se ha podido hasta ahora llegar a ninguna forma, cualquiera que ésta sea, de colectivización, aunque fuese conservando la propiedad privada; sólo se han consagrado los esfuerzos a enfrentarse a las nuevas necesidades sociales adoptando reformas agrarias de un tipo más perfeccionado y que prevén especialmente la racionalización, la mecanización y la planificación de la agricultura.⁷⁷

En Polonia,⁷⁸ por la ley del 6 de septiembre de 1944 (promulgada el 18 de enero de 1945),⁷⁹ se ha emprendido la realización de la reforma agraria, basada en el mantenimiento de la propiedad privada, en la supresión de la gran propiedad territorial,⁸⁰ y en la limitación del derecho de propiedad a 50 hectáreas de tierra laborables o a 100 hectáreas de superficie total.⁸¹ Pero uno de los fines principales de la reforma ha sido “la creación en las cercanías de las ciudades, y de los

⁷⁵ George, P. *L'Economie de l'Europe centrale slave et danubienne*, Paris, 1949, p. 79: “El ejemplo dado por el pasado ha mostrado que las redistribuciones de tierra —claro que parciales— eran incapaces de resolver el problema agrario...”

⁷⁶ Dimitroff, K. *El Problema Agrario y la Reforma Agraria en Bulgaria* (en ruso), revista: *Economía mundial y Política mundial*, de la Academia de Ciencias de la URSS, Moscú, 1947, núm. 4, p. 65. Kasanzeff, N. D. *Reformas Agrarias y Medios de Transformación de la Economía Agraria en los Países de Democracia Popular en Europa Central y del Sureste* (en ruso) revista: *Publics. de la Academia de Ciencias de la URSS.*, 1950, núm. 4, p. 253. George, P. *Géographie sociale du Monde*, Paris, 1949, p. 118.

⁷⁷ Voinea S. *Op. cit.*, p. 15.

⁷⁸ Moro, I. A. Kozik, A. K. *Op. cit.*, p. 6.

⁷⁹ Dz. U.R.P. (*Diario Oficial*), núm. 3 K-19. 1. 1945.

⁸⁰ Kasanzeff, N. D. *Reformas Agrarias y Medios de Transformación de la Economía Agraria en los Países de Democracia Popular en Europa Central y del Sureste*, p. 253.

⁸¹ Kasanzeff, N. D. *Idem*, p. 253.

Primera parte: REALIZACIÓN

centros obreros, de granjas de producción hortense". Además se han creado campos agrícolas del Estado.⁸²

En *Hungría*, una reforma agraria idéntica ha sido llevada a cabo por el decreto del 15 de marzo de 1945 relativo a la liquidación del sistema de la gran propiedad territorial y al otorgamiento de tierras a los campesinos:⁸³ El decreto prescribe la expropiación incondicional de todas las propiedades mayores de 1,000 *holds* (1,420 acres). Reconoce el derecho de poseer de 100 a 200 *holds* a los propietarios territoriales cuyos dominios no excedan de 1,000 *holds*.⁸⁴ Las tierras expropiadas forman un fundo especial que debe hacer posible la creación de explotaciones colectivas.⁸⁵

En *Checoslovaquia*,⁸⁶ la ley del 21 de junio de 1945 y más todavía la del 21 de marzo de 1948 sobre la nueva reforma agraria⁸⁷ determinan la expropiación de las grandes explotaciones agrícolas y marcan el principio de la constitución de los campos agrícolas del Estado.⁸⁸

En *Rumania*, fueron la ley del 22 de marzo de 1945⁸⁹ y una serie de actas posteriores que datan de 1948, las que permitieron suprimir la gran propiedad territorial y distribuir tierras a los campesinos que no poseían o que les eran insuficientes.⁹⁰ Después de la expropiación de las propiedades de más de 50 hectáreas, se instituyeron en ese país explotaciones colectivas, "explotaciones-modelo",⁹¹ y campos agrícolas del Estado.⁹²

En *Bulgaria*,⁹³ la ley del 9 de abril de 1946 sobre propiedad territorial basada en el trabajo⁹⁴ realizó una reforma agraria inspirada en el principio enunciado en su artículo 1º: "la tierra pertenece a aquel que la

⁸² Kasanzeff, N. D. *Idem*, p. 261: "En Polonia ya en 1948 las explotaciones del Estado poseían el 10% de la tierra cultivable."

⁸³ Kasanzeff, N. D. *Idem*, pp. 253, 255, 262.

⁸⁴ Gutteridge, *Op. cit.*, pp. 15-16.

⁸⁵ Kasanzeff, N. D. *Reformas Agrarias de los Países de Democracia Popular* (en ruso), revista: *Sovietskoe Gosudarstvo i Pravo*, de la Academia de Ciencias de la URSS, 1949, Moscú, N° 6, p. 21.

⁸⁶ El único país de Europa oriental verdaderamente bien industrializado. George, P. *Géographie sociale du Monde*, p. 118.

⁸⁷ Kasanzeff, N. D. *Reformas Agrarias y Medios de Transformación de la Economía Agraria*, pp. 253, 255. Voinea, S. *Op. cit.*, p. 161.

⁸⁸ Kasanzeff, N. D. *Idem*, p. 261: "En Checoslovaquia la superficie de las explotaciones de Estado representaban en 1949: 530 017 ha." Ver también p. 262.

⁸⁹ Kasanzeff, N. D. *Idem*, p. 255.

⁹⁰ Kasanzeff, N. D. *Reformas Agrarias de los Países de Democracia Popular*, p. 25.

⁹¹ Gutteridge, J. *Op. cit.*, p. 19.

⁹² Kasanzeff, N. D. *Reformas Agrarias y Medios de Transformación en la Economía Agraria*, p. 261: "En Rumania, a fines de 1949, existían 800 explotaciones de Estado."

⁹³ Dimitroff, K. *Op. cit.*, p. 69. Kasanzeff, N. D. *Reformas Agrarias y Medios de Transformación*, pp. 253, 255, 261, 262. *Idem*. *Reformas Agrarias de los Países de Democracia Popular*, pp. 21, 25.

⁹⁴ Katzarov, K. *Die Entwicklung des öffentlichen Rechts*, p. 292.

TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

trabaja". Sin embargo esa ley se proponía igualmente racionalizar la agricultura (art. 33) y dejaba a la población rural la facultad de abandonar sus tierras y de establecerse en otro lugar (artículo 73 a 112).⁹⁵

En *Yugoslavia*, han sido desplegados multitud de esfuerzos con el fin de aportar una solución al problema agrario por una Ley federal sobre reforma agraria y colonización del 23 de agosto de 1945 (revisada el 13 de marzo de 1946 y el 26 de noviembre de 1947) y por algunas leyes provenientes de las repúblicas que forman parte de la federación.⁹⁶

Igualmente *Albania*⁹⁷ decidió por la ley sobre reforma agraria del 19 de agosto de 1945, completada por el decreto del 27 de mayo de 1948,⁹⁸ expropiar la gran propiedad en provecho de un fundo estatal previsto para ese objeto.⁹⁹

En *Alemania oriental*, fueron llevadas a cabo algunas reformas agrarias en 1945 bajo la influencia de las medidas de socialización tomadas en la URSS. Se mantuvo allí también, para comenzar, la pequeña propiedad privada, los grandes dominios eran repartidos entre los explotadores que les faltaban o que estaban totalmente desprovistos de tierras.¹⁰⁰ La tendencia a la colectivización y a la socialización de la tierra se manifiesta bajo dos aspectos: a) por una parte, algunas de las tierras expropiadas son utilizadas con el fin de la creación, próxima a las ciudades, de explotaciones comunales que tienen por objeto servir al interés general proporcionando a la población urbana productos agrícolas;¹⁰¹ y b) por otra parte, la expansión de la cooperación al conjunto de tierras se presenta como constituyendo el objetivo principal por alcanzar en el futuro.¹⁰²

En *Alemania occidental*, se están buscando fórmulas capaces de resolver el problema agrario.¹⁰³

⁹⁵ Katzarov, K. *Idem*, pp. 293-294.

⁹⁶ Ver: *Zakon o agrarnoj reformi i kolonizaciji*, edición oficial, Belgrado, 1948.

⁹⁷ Koupritz, N. J. *Op. cit.*, p. 63.

⁹⁸ Kasanzeff, N. D. *Reformas Agrarias y Medios de Transformación*, p. 253.

⁹⁹ Kasanzeff, N. D. *Idem*, p. 255.

¹⁰⁰ Tales reformas fueron introducidas, en 1945, en Sajonia, en Meklemburgo, en Turingia y en Brandeburgo. Petrouchoff, A. *Reforma agraria en la Zona de Ocupación soviética de Alemania* (en ruso), revista: *Economía Mundial y Política mundial*, de la Academia de Ciencias de la URSS, 1946, núm. 9, p. 68.

¹⁰¹ Petrouchoff, A. *Idem*, p. 69.

¹⁰² A principios del año 1946, existían en la zona soviética de Alemania 6000 cooperativas agrícolas con cerca de 750 000 miembros. Petrouchoff, A. *Op. cit.*, p. 74.

¹⁰³ Neue Zürcher Zeitung, núm. 195-18.7.1950, *Die Agrarreform in Schleswig-Holstein*: "FF. Anfangs September 1947 erliess die britische Militärregierung in Deutschland eine Verordnung über die Aufteilung des Grossgrundbesitzes in der britischen Besetzungszone. Zweck und Ziel dieser Verordnung ist die Verringerung des politischen und wirtschaftlichen Einflusses des Grossgrundbesitzes sowie die Vergrößerung des selbsttätigen Bauernstandes. Es wurde bestimmt, dass aller Grundbesitz von über 150 Hektar oder einem Steuerwert von über 200 000 Reichsmarks aufgeteilt werde."

Primera parte: REALIZACIÓN

En China, en vísperas de la última guerra mundial, la propiedad territorial y la agricultura revestían aún un carácter feudal o semi-feudal.¹⁰⁴ Sin embargo el lema “la tierra para quienes la trabajan” había sido lanzado ya por Sun-Yat-Sen. El que fue adoptado después por los autores de las reformas agrarias.¹⁰⁵ Éstas, cuyo número fue elevado en las diferentes provincias, han estado basadas constantemente, independientemente de las concepciones políticas que las inspiraron, en la expropiación de la gran propiedad territorial y en el reparto de ésta entre los campesinos sin tierras o con tierras insuficientes.¹⁰⁶ Pero en razón del predominio de la propiedad feudal, la tarea esencial consistía en substituir ésta por la propiedad campesina.¹⁰⁷ A pesar de eso, la reforma agraria del 18 de junio de 1950, fundada en ideas colectivistas, tendió a abreviar y aún más a suprimir la etapa de la pequeña propiedad campesina y a encontrar una solución definitiva en la cooperación.¹⁰⁸

El rasgo común y nuevo de esas reformas agrarias —que resulta más que de los textos de las leyes agrarias de la manera como ellas son aplicadas (por comités locales compuestos de obreros y de pequeños explotadores agrícolas) y de los actos legislativos que los acompañan (prohibición de alquilar las tierras arables; restricciones aportadas sobre todo por medidas fiscales a la posibilidad de utilizar en la agricultura el trabajo de otros; etcétera)—, es que por medio de tales reformas se trata de restringir la explotación individual y de impulsar la explotación colectiva.¹⁰⁹

Las reformas agrarias efectuadas en Europa oriental, en Alemania oriental y en China han sufrido la influencia ideológica de la URSS, en donde la tierra pertenece al Estado y es explotada colectivamente. Por razones étnicas, sociales y económicas, ninguno de esos países ha juzgado posible o útil, sin embargo, obrar de manera tan radical.

¹⁰⁴ Nations Unies, *Réforme agraire*, p. 62. Kasanzeff, N. D. *Transformaciones de las condiciones agrarias en China, basadas en la Ley de 1950* (en ruso), Boletín del Instituto económico y jurídico de la Academia de Ciencias de la URSS, 1951, núm. 2, p. 108.

¹⁰⁵ Lu-Chao-Zi, *La Reforma Agraria en China* (en ruso), Moscú, 1950, Pravda núm. 212.

¹⁰⁶ Según el reporte de Lu-Chao-Zi, secretario del comité central del Partido Comunista, la reforma agraria fue realizada, a mediados de 1950, en un territorio que comprendía 160 millones de hombres y debía aún realizarse en un territorio con 310 millones de seres. *Op. cit.*, p. 3.

¹⁰⁷ Nations Unies, *Réforme agraire*, p. 63.

¹⁰⁸ Kovaljoff, E. *Reformas agrarias en China* (en ruso), revista: Economía Mundial y Política Mundial, de la Academia de Ciencias de la URSS, 1947, núm. 7, p. 77.

¹⁰⁹ Kovaljoff, E. *Op. cit.*, p. 77.

TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

Después de la segunda guerra mundial, algunas reformas agrarias tuvieron lugar igualmente en Turquía en 1945,¹¹⁰ en Japón en 1945,¹¹¹ en Irak en 1946,¹¹² en Taiwan (Formosa) en 1949.¹¹³

Algunas reformas están realizándose aún actualmente en África,¹¹⁴ en Asia,¹¹⁵ en América,¹¹⁶ por así decirlo, en el mundo entero.

4. Respecto a las *vías intermedias* ya ensayadas o solamente propuestas, que están orientadas hacia la colectivización de la agricultura, debe ser reservado a Francia un lugar aparte; este país ha recurrido a dos soluciones,¹¹⁷ una de las cuales se aplica desde 1941, y la otra se encuentra todavía como proyecto. La primera consiste en la institución de la "reagrupación rural"¹¹⁸ y en la creación de "asociaciones territoriales", y la segunda en la institución de la "reagrupación de cultivos".¹¹⁹

La "reagrupación rural" en Francia,¹²⁰ decidida por la ley del 9 de marzo de 1941 tiene por objetivo resolver el problema de la concentración y de la racionalización de la agricultura.¹²¹ El objetivo inicial es lograr

¹¹⁰ Nations Unies, *Op. cit.*, pp. 65, 66: "A fines de 1950, el gobierno había repartido un total de 544,400 hectáreas entre particulares y había proporcionado 136,000 hectáreas más para uso de pastizales comunales."

¹¹¹ Nations Unies, *Op. cit.*, p. 61: "La reciente reforma tiende a suprimir las desigualdades sociales y económicas de la estructura agraria."

¹¹² Nations Unies, *Op. cit.*, p. 90: "En Irak el proyecto de la región del Dujail, que se está llevando a cabo desde 1946, comprende 40,000 hectáreas de tierras irrigadas, divididas en lotes de 25 hectáreas."

¹¹³ Naciones Unidas, *Op. cit.*, p. 63.

¹¹⁴ Naciones Unidas, *Op. cit.*, pp. 31, 32.

¹¹⁵ Naciones Unidas, *Op. cit.*, p. 57.

¹¹⁶ Naciones Unidas, *Op. cit.*, pp. 66, 69.

¹¹⁷ Prothin, A. Thiebaut, P. A. *Op. cit.*, p. 20.

¹¹⁸ Ley del 9 de marzo de 1941 sobre reorganización de la propiedad territorial y sobre reagrupación rural. (*Diario Oficial* del 18 de abril de 1941.)

¹¹⁹ Presentado por el señor Tanguy-Prigent, ex-ministro de la Agricultura y por los miembros del grupo socialista (Asamblea Nacional, sesión de 1948, documento núm. 3887). Schmerber, J. M. *Op. cit.*, p. 177.

¹²⁰ Esta institución es igualmente conocida por otros países, ver Schmerber, J. M. *Op. cit.*, p. 62: "Dinamarca dio al problema de la reagrupación de la propiedad rural una solución racional y científica en la ley del 3 de abril de 1925, que sanciona la situación de propiedad agraria existente. *Idem*, p. 60: "En los Países Bajos, el parcelamiento de las propiedades, en ciertas regiones, tomó proporciones relativamente importantes. Por ello según los términos de la ley del 20 de marzo de 1938, la reagrupación de las propiedades agrarias tuvo lugar en virtud de un convenio o en virtud de la ley." *Idem*, p. 65: "Es de importancia señalar que en Luxemburgo el 75% de las comunas rurales habían sido reagrupadas en 1900, y que en Suecia, de 1828 a 1905, más de 18 millones de hectáreas fueron objeto de una reagrupación."

¹²¹ "Artículo primero. Una comisión denominada "Comisión comunal de reorganización territorial y reagrupación puede ser instituida por decreto del prefecto de cualquier comuna en donde tal comisión sea necesaria, por los servicios interesados, particularmente por los servicios competentes en materia de agricultura o de catastro, o por los propietarios o explotadores de las fincas o bienes raíces." Schmerber, J. M. *Op. cit.*, p. 243.

Primera parte: REALIZACIÓN

que los bienes de un explotador agrícola no formen sino una parcela.¹²² La reagrupación es obligatoria cuando la necesidad para ella es establecida por una comisión especial prevista por la ley. El derecho de propiedad es respetado sin embargo, puesto que la reagrupación de tierras está basada en el cambio de ciertas parcelas y en el pago, en caso dado, de la indemnización correspondiente a la diferencia de valor. Al mismo tiempo los propietarios cuyas tierras son reagrupadas se constituyen, según los términos de la ley, en "asociaciones territoriales".¹²³ Éstas no tienen como tarea asegurar una explotación colectiva de las tierras sino la construcción y el mantenimiento de las carreteras, de los conductos de agua y de otras obras de interés general, susceptibles de mejorar las condiciones de explotación de las parcelas reagrupadas.¹²⁴

Parece ser además que en Francia también la evolución no se detendrá ahí. Se buscan nuevas vías más radicales, sin aceptar todavía la idea de que la propiedad territorial pase a ser del Estado, ni tampoco la de la explotación colectiva. Particularmente interesante y significativo a este respecto es el proyecto presentado ante el Parlamento francés¹²⁵ en 1948, por el antiguo ministro de Agricultura señor Tanguy-Prigent, y por los miembros del grupo socialista. Se trata de una "propuesta de ley relativa a la reagrupación de cultivos, lo que no tiene equivalente en ningún otro país. Su propósito es en efecto lograr una explotación racionalizada de la tierra manteniendo la propiedad privada y sin que la agricultura sea colectivizada. Según sus autores "la reagrupación de cultivos tiene por objeto la reunión de las parcelas cultivadas o incultas, con el fin de lograr su explotación racional, y respetando todo lo posible la importancia y el equilibrio económico de las explotaciones existentes".¹²⁶

La originalidad de esas ideas consiste en querer transformar la agricultura insistiendo particularmente en la racionalización de esta última. Sólo se prevén "intercambios de los derechos de explotación",¹²⁷ sin que se afecte en nada la propiedad privada. Frente al contenido actual del derecho de propiedad, es verdad, que parece difícil decir lo que se conservaría de esta última fuera del derecho de goce. En cuanto a los intercambios mencionados, pueden no solamente resultar del libre acuerdo de las partes, sino ser impuestos igualmente por un comité, cuya creación se estipula.¹²⁸

¹²² Artículo 21 de la ley.

¹²³ Artículo 25 de la ley.

¹²⁴ Schmerber, J. M. *Op. cit.*, pp. 172 y ss.

¹²⁵ Schmerber, J. M. *Op. cit.*, p. 177: "Así, a la reagrupación de la propiedad territorial, tal como fue organizada por la ley del 9 de marzo de 1941, aún en vigor, algunos oponen otro medio de reagrupación territorial, basado únicamente en la explotación, lo que ha sido objeto de un "proyecto de ley relativo a la reagrupación de cultivos" (1).

¹²⁶ Artículo 1. Schmerber, J. M. *Op. cit.*, p. 271.

¹²⁷ Artículo 4 del proyecto.

¹²⁸ Artículo 3 del proyecto.

TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

Este proyecto ha suscitado acaloradas discusiones,¹²⁹ lo que prueba sin duda alguna que también la agricultura francesa busca vías nuevas¹³⁰ apartándose de las “reformas agrarias” clásicas, cuya característica es la expropiación de las grandes propiedades territoriales y su reparto entre los explotadores agrícolas carentes de tierras. Ahora bien, en esto, está fuertemente influida por la idea de la nacionalización, de la socialización y de la planificación económica.

Hasta en *Inglaterra*,¹³¹ el postulado de la socialización de la propiedad territorial de la agricultura ha ido mucho más lejos de lo que podría creerse a primera vista. El programa del Partido laborista no es hostil, según parece, a la nacionalización de la propiedad territorial y de la agricultura, aunque “por el momento” (1949-1950), sea todavía considerada como prematura.¹³² Se ha decidido en cambio proceder a un estudio profundo con miras a posibles realizaciones.

La *Agricultural Act, 1947*, actualmente en vigor, da al ministro de Agricultura el derecho de expropiar mediante una indemnización las parcelas en las que sus propietarios no han alcanzado un nivel de producción suficiente, así como de adquirir las tierras en provecho del Estado conforme a acuerdos libremente realizados.¹³³ Aunque sea proclamado expresamente que esas adquisiciones del Estado no tienen por fin realizar una nacionalización de la agricultura bajo una forma disfrazada,¹³⁴ la mayoría de las medidas tomadas por esta ley no son extrañas

¹²⁹ Schmerber, J. M. *Op. cit.*, pp. 177 y ss.

¹³⁰ Leroy, M. Jay, H. *La Reconstruction agricole*, Collection Droit social, xxviii, 1945, p. 22, da algunas indicaciones en ese sentido.

¹³¹ Cepede, M. Gravier, J. F. *L'Agriculture dans l'Economie française et européenne*, Collection Droit social, xxxvii, 1950, p. 3. Gerald R. C. Fr. *Some Social and Constitutional Aspects of the New Planning Law* (Current Legal Problems 1950), Londres 1950, p. 153: “Of a total of 60,000,000 acres of land in the United Kingdom, four-fifths, i.e., 48,000,000 acres, were in 1946 devoted to agricultural use, while agriculture at that time provided employment for approximately 1,250,000 people, excluding those people whose work and lives were closely linked with the agricultural industry.”

¹³² Labour Party, *Speaker's Handbook 1949-1950*, p. 169: “Labour does not propose to nationalise the land within the next Parliament... But the Government will, as the public interest may require, use its powers to take land into public ownership and put it in charge of the Agricultural Land Commission for expert management. Some good food-producing land, still not fully used, will be brought into sound cultivation under public ownership.”

¹³³ “Under the Agricultural Act, 1947, the Minister of Agriculture has the following powers: (I) for compulsory purchase of land... (II) to purchase agricultural land by agreement; (III) to acquire by hiring or compulsory purchase any land for agricultural research, experiment or for demonstrating agricultural methods; (iv) to acquire land for experimental schemes of readjustment of farm boundaries.” Labour Party, *Speaker's Handbook*, pp. 169, 170. Ver también Jeffrey, A. J. *Compulsory Purchase of Land*, Londres, 1949, p. 19.

¹³⁴ Labour Party, *Speaker's Handbook 1949-1950*, p. 169: “Labour's immediate policy is to gain practical experience of the working of this Act...”; p. 170: “An undertaking was given to Parliament that none of these provisions would be used as a back-door method of achieving land nationalisation.”

Primera parte: REALIZACIÓN

a la idea de la socialización de la agricultura y podrían facilitar, en caso dado, su realización.¹³⁵

5. Si se pasa revista a lo que ha sido llevado a cabo estos últimos años, en el campo de la propiedad territorial y de la agricultura, se nota que en el fondo si la propiedad privada no ha sido afectada,¹³⁶ no ha dejado sin embargo de ser gravada con servidumbres dictadas en el interés público, difícilmente conciliables con la noción de la propiedad territorial¹³⁷ considerada como un derecho absoluto, eterno y exclusivo.¹³⁸ Esta observación, la que se puede realizar en todos los países, es igualmente válida para Inglaterra.¹³⁹

La nueva concepción del problema agrario ha llevado al desplazamiento de su centro de gravedad. Ya no se trata de distribuir tierras a la población rural con objeto de responder a una necesidad social relativamente limitada, consistente en aplacar la "sed de tierra". Se trata de escoger un modo de explotación que permita la *utilización racional del suelo en el interés general*, lo que económicamente, reviste una gran importancia. Así se encuentran disociados, desde el punto de vista legislativo, el problema puramente agrario del reparto de las tierras y el problema de la utilización del suelo en el interés general, el que a su vez está ligado a la racionalización y a la mecanización de la agricultura. A decir verdad esos dos problemas nunca han sido totalmente extraños el uno al otro. Pero mientras que en el pasado se estimaba que la utilización del suelo en el interés común no se enfrentaba a obstáculos particulares y se encontraba subordinado a un reparto equitativo de tierras entre los explotadores agrícolas, la importancia que se otorga actualmente a los modos de explotación que contribuyen a satisfacer las necesidades y las exigencias de la colectividad no deja de crecer.¹⁴⁰ Esta

¹³⁵ Gerald, R. D. Fr. *Op. cit.*, p. 153. Scammel, E. H. *Op. cit.*, p. 31: "Furthermore, the subject of nationalisation of land uses by the Town and Country Planning Act, 1947, is a special and technical subject standing far too aloof to admit of treatment in a general review of nationalisation." Megarry, R. E. *A Manual of the Law of Real Property*, Londres, 1949, pp. 568, 572.

¹³⁶ Naciones Unidas, *Op. cit.*, p. 74.

¹³⁷ Schmerber, J. M. *Op. cit.*, p. 180: "El substantivo 'propiedad' ya no cubre los mismos derechos."

¹³⁸ Savatier, R. *Du Droit Civil au Droit Public*, p. 62: "Todo eso es singularmente extraño a la propiedad individual concebida por el Código civil de 1804. De su propiedad el dueño del suelo guarda sin duda la misión de obtener un provecho de la producción que le arranca a la tierra. Pero su derecho está unido esencialmente hoy en día a un servicio al que lo obliga el derecho público, el cual fija las modalidades de dicho servicio."

¹³⁹ Savatier, R. *Du Droit Civil au Droit Public*, p. 62: "Un país tan respetuoso de las iniciativas privadas como la Gran Bretaña lo ha reconocido al encargar la planificación agrícola a una oficina central especial."

¹⁴⁰ Kasanzeff, N. D. *Reformas Agrarias y Medios de Transformación*, p. 255.

TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

evolución se manifiesta, dentro de la legislación agraria de los últimos años, de dos maneras:

a) Por una parte asistimos a un *redoblamiento de los esfuerzos del legislador*: al lado de la legislación referente al reparto de las tierras (expropiación de la gran propiedad territorial y reparto de ésta entre los explotadores agrícolas), es decir del problema agrario en la acepción estricta de la palabra, comienza a tomar cuerpo una legislación tendiente a introducir, en el interés general, métodos racionales de explotación del suelo.

b) Por otra parte, la aparición de esta legislación, cuyo propósito era el de organizar la explotación del suelo en el interés general y no en el particular, ha engendrado en todos aquellos lugares en donde ni la nacionalización ni la colectivización se han revelado como deseables o posibles, ni aun bajo una forma tenue, la necesidad de revisar las concepciones tradicionales y de *perfeccionar las reformas agrarias* en el sentido de la racionalización, de la planificación y de la colectivización de la agricultura.

Así las ideas de racionalización y de subordinación de la propiedad territorial y de la agricultura con vista al interés general, es decir las ideas de colectivización y de nacionalización del suelo, obligan cada vez más al legislador a tener en cuenta esos problemas, y disminuyen por lo tanto su interés por las reformas agrarias del antiguo tipo, cuyo único designio era el de satisfacer “la sed de tierra” de los explotadores agrícolas.¹⁴¹ Desde ese momento las antiguas reformas sólo se consideran un paliativo, si no es que medidas que van en contra de las nuevas tendencias de explotación racional, de colectivización y de nacionalización, dado que ellas tenían por efecto parcelar las tierras y reforzar, entre los explotadores agrícolas, el sentido de la propiedad.

§ 4. La cooperación agrícola

1. Por su naturaleza, por su objeto y por sus fines, la cooperación es una forma de asociación muy conveniente para la agricultura. Ello explica el porqué una vez creada, no ha tardado en ser ampliamente aplicada. Las cooperativas agrícolas de consumo, de venta, de crédito, etcétera, son conocidas y están muy extendidas desde hace mucho tiempo.¹⁴² El rasgo característico de las cooperativas agrícolas en esta primera fase de su desarrollo es que se busca facilitar, por su mediación, la actividad de los explotadores agrícolas, así como aumentar su renta.

¹⁴¹ Kasanzeff, N. D. *Idem*, p. 256.

¹⁴² Naciones Unidas, *Op. cit.*, pp. 81, 88, 89. Hedemann, J. W. *Die Entwicklung des Bodenrechts*, p. 373. Megarry, R. E. *Op. cit.*, p. 234. Tardy, L. *Op. cit.*, p. 37.

Primera parte: REALIZACIÓN

Hasta la segunda guerra mundial el recurso a la cooperación sólo concierne al trabajo agrícola¹⁴³ o al arrendamiento de tierras.¹⁴⁴

Dentro de esta fase la forma cooperativa, al igual que las aspiraciones sociales, no logran todavía influir en las relaciones de la propiedad territorial. Si bien es cierto que los explotadores agrícolas empiezan a organizarse, las agrupaciones cooperativas, artesanales o profesionales que constituyen tienen por fin directo mejorar las condiciones de trabajo y la renta de los explotadores independientes o de la mano de obra agrícola. No se puede decir que la evolución de la idea de cooperación presente, hasta aquí, muchos vínculos con la idea de la nacionalización de la agricultura que implica la propiedad colectiva de los medios de producción y la utilización de éstos en el interés general.

2. Pero después de la segunda guerra mundial, el problema de la colectivización y de la nacionalización de la agricultura se planteó con insistencia en Europa oriental en donde la transformación de las tierras arables en propiedad del Estado, según el ejemplo soviético, se consideró como prematura o indeseable por consideraciones de orden económico, social y político. Se creyó entonces encontrar en la cooperación una fórmula que, conservando la propiedad privada en la agricultura, permitiera realizar la explotación colectiva del suelo. Se puede considerar que el *estímulo por vía constitucional* de la explotación cooperativa y colectiva de la tierra fue un paso importante hacia la colectivización de la agricultura, sin que se haya afectado el principio de la propiedad privada. Es lo que han hecho de manera indudable las constituciones búlgara,¹⁴⁵ rumana,¹⁴⁶ húngara,¹⁴⁷ cubana,¹⁴⁸ guatemalteca,¹⁴⁹ yugoslava¹⁵⁰ y checoslovaca.¹⁵¹ No se trata solamente de favorecer la cooperación en general, sino de utilizar esta última para proceder a la colec-

¹⁴³ Respecto a las formas cooperativas utilizadas en la explotación agraria, el reporte de la International Labour Office —Joint Farming Co-operatives, p. 1—, indica las siguientes categorías: “1) allotment co-operatives; 2) landleasing co-operatives; 3) joint farming co-operatives; 4) co-operatives for the joint utilisation of agricultural equipment.”

¹⁴⁴ A este respecto Megarry, R. E. *Op. cit.*, p. 234, distingue las siguientes actividades: “1) joint tenancy; 2) tenancy in common; 3) co-parcenary; 4) tenancy by entirety.”

¹⁴⁵ Artículo 11/3 de la Constitución de 1947: “Las cooperativas de trabajo agrario son alentadas y ayudadas por el Estado y gozan de una protección especial.”

¹⁴⁶ Artículo 9/1 de la Constitución de 1948: “The State protects the working peasants’ holdings. It encourages and gives support to village-cooperation.”

¹⁴⁷ Artículo 7/1 de la Constitución de 1949.

¹⁴⁸ Artículo 75 de la Constitución de 1940.

¹⁴⁹ Artículo 100 de la Constitución de 1945.

¹⁵⁰ Artículo 15 y 19 de la Constitución de 1946.

¹⁵¹ Artículo 157 de la Constitución de 1948.

TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

tivización de la agricultura, subsistiendo por otra parte el derecho de propiedad privada de los explotadores sobre la tierra.¹⁵²

Indicaremos más adelante algunos casos en los que se recurrió a la forma cooperativa con un fin de colectivización agrícola, es decir no tanto para facilitar la actividad de los explotadores individuales como para reagrupar y colectivizar la propiedad territorial y con ella, la explotación del suelo. Esta solución intermedia permitía realizar en una gran medida la colectivización, sin suprimir el derecho de propiedad privada ejercido sobre el suelo por los explotadores agrícolas.¹⁵³

3. En *Yugoslavia*, la legislación agraria mostró desde la segunda guerra mundial una orientación bien definida y la Constitución proclamó el principio según el cual “la tierra pertenece a aquellos que la trabajan” (artículo 19/1). Sin embargo los derechos de propiedad de aquellos que no la cultivaban por sí mismos fueron no abolidos, sino restringidos, y la tarea de fijar esos límites fue dejada a las leyes ordinarias. Los derechos de aquellos que explotaban sus propias tierras sufrieron igualmente una disminución, y el mantenimiento o la creación de grandes explotaciones privadas fueron prohibidos por la constitución.¹⁵⁴

El otorgamiento de tierras a la población rural fue el objeto de la ley sobre reforma agraria y sobre colonización del 23 de agosto de 1945 ya mencionada.¹⁵⁵ Esta ley federal se proponía atribuir tierras a los explotadores agrícolas que no poseían en cantidad suficiente o de las que carecían,¹⁵⁶ y representa una nueva tentativa, posterior a otras muchas, para resolver el problema de la propiedad territorial. Habiendo sido solamente trazadas las líneas generales de la reforma, las diferentes repúblicas —Croacia, Eslavonia, Bosnia y Herzegovina, Macedonia y Montenegro— promulgaron leyes de aplicación tomando en cuenta las condiciones locales.

Paralelamente a esa reforma agraria, Yugoslavia tomó medidas de una amplitud inusitada con el fin de colectivizar la propiedad territorial

¹⁵² Artículo 7/1 de la Constitución de 1949 de Hungría: “Die ungarische Volksrepublik anerkennt und sichert den arbeitenden Bauern das Recht zum Boden und betrachtet es als ihre Pflicht durch Organisierung staatlicher Wirtschaften... und Unterstützung, der auf Grundlage einer freien Zusammenschliessung und gemeinsamer Arbeit tätigen Produktionsgenossenschaften die sozialistische Entwicklung der Landwirtschaft zu fördern”; artículo 30/2 de la Constitución de 1947 de Birmania: “... The right to regulate, alter or abolish land tenures or resume possession of any land and distribute the same for collective or co-operative farming...” etcétera.

¹⁵³ La función de la cooperación como factor sustituto de la nacionalización ocupa con mucha insistencia las obras de Lavergne, B.: *El Problema de las Nacionalizaciones* (París 1946), *La Forma Cooperativa de las Nacionalizaciones, Las Nacionalizaciones en Francia y en el Extranjero* (París 1948) y *La Revolución Cooperativa* (París 1949).

¹⁵⁴ Artículo 19 de la Constitución de 1946.

¹⁵⁵ Ver *supra*, p. 122.

¹⁵⁶ Artículo 1 de la ley.

Primera parte: REALIZACIÓN

y la agricultura. Se buscó garantizar la explotación del suelo en el interés común estableciendo por medio de la ley fundamental sobre las *zadrougas* agrícolas del 9 de junio de 1949,¹⁵⁷ unas agrupaciones económicas de un tipo especial —las *zadrougas agrícolas*—, encargadas de modernizar la producción agrícola, “de elevar el nivel de vida” y “de edificar el socialismo en los pueblos”. Esas *zadrougas*¹⁵⁸ sólo pueden ser formadas por agricultores, es decir por explotadores agrícolas, estén o no provistos de tierras (artículo 1). Se distinguen dos variedades (artículo 2):

1) las *zadrougas agrícolas ordinarias* que tienen como tarea dirigir la producción y la venta, procurar créditos a sus miembros, etcétera (artículo 52). Por su objetivo y por su funcionamiento, se aproximan en mucho a las cooperativas agrícolas del tipo conocido y universalmente extendidas;

2) las *zadrougas campesinas de trabajo*, es decir las asociaciones de campesinos que ponen en común sus tierras y su trabajo (artículo 61). Se distinguen varias clases de éstas (artículo 62). El rasgo esencial de esta segunda variedad de *zadrougas* es el de que sus miembros deben aportar sus tierras a la comunidad. El fundo así constituido da a la *zadrouga* su cimiento económico.

La *zadrouga* tiene personalidad jurídica (artículo 5). Su organización cooperativa está fijada por la ley y por un estatuto especial. Es bastante semejante a la de una cooperativa. Los órganos de la *zadrouga* son: la asamblea general, el consejo directivo y el consejo de control (artículo 34). La base material de las *zadrougas ordinarias* y de las *zadrougas campesinas* reside en los medios de producción que pueden ser: a) propiedad de la *zadrouga*; b) propiedad del Estado, teniendo la *zadrouga* el goce; c) propiedad de los miembros aportados a la *zadrouga* para su utilización en común (artículo 7). Los miembros de la *zadrouga* son iguales en derechos. Las *zadrougas* se ciñen, en su actividad, a su propio plan y al que resulta para la región del plan económico del Estado (artículo 17). Este último presta a las *zadrougas* una ayuda múltiple poniendo a su disposición especialmente tierras y la herramienta agrícola pesada, proporcionándoles productos manufacturados, otorgándoles crédito, etcétera (artículo 105). Los bienes de las *zadrougas* gozan de la misma protección que los bienes nacionales (artículo 10).

El rasgo característico de las *zadrougas* y especialmente el de las *zadrougas campesinas de trabajo*,¹⁵⁹ es el de que se encuentra en su origen la idea de la colectivización de la agricultura. La organización de las *zadrougas* ha sido influida en gran parte por la de los *kolkhoses*

¹⁵⁷ Diario Oficial, núm. 49-9.6.1949.

¹⁵⁸ Respecto al término “zadrouga” ver George, P. *Géographie sociale du Monde*, p. 120: “En los Balkanes ha subsistido parcialmente la vieja sociedad tribal de la *zadrouga*, más o menos asociada a la explotación colectiva de la tierra.”

¹⁵⁹ Ver detalles en los artículos 61-90 de la ley.

TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

soviéticos. La diferencia principal consiste en que en Yugoslavia la tierra no pertenece al Estado, sino que permanece, bajo la forma especial que le confiere la cooperación, como propiedad del explotador agrícola.

4. En *Bulgaria* la solución que dentro del marco de la nacionalización general de la vida económica ha sido dada al problema de la propiedad territorial en estos últimos años, aparece a la vez como muy radical y de un gran alcance.¹⁶⁰ Ella concierne efectivamente a todas las categorías de la propiedad territorial y sobrepasa en mucho a los límites de una reforma agraria en la acepción habitual del término. Es más justo hablar de nacionalización del conjunto de la actividad ligada a la tierra, porque la propiedad privada que se ha dejado subsistir está sometida al control ejercido por el Estado por medio del plan económico de éste.¹⁶¹

El estatuto de la propiedad inmobiliaria ha sido reglamentado en función de dos consideraciones:

a) En primer lugar, la ley sobre propiedad territorial basada en el trabajo del 9 de abril de 1946¹⁶² realizó una reforma agraria en el sentido estricto del término. Esta ley se refiere a la tierra explotable. Restringe la extensión del derecho de propiedad territorial y crea un fundo estatal llamado a satisfacer las necesidades de los explotadores agrícolas que no posean tierras. En definitiva dicha ley no resuelve la cuestión agraria sino de una manera más bien formal; establece en la agricultura una igualdad relativa entre los explotadores, suprimiendo las propiedades de una cierta importancia y constituyendo, en provecho de los campesinos insuficientemente dotados o desprovistos de tierras, el mayor número posible de empresas agrícolas de extensión media.¹⁶³

b) La ley sobre agrupaciones cooperativas agrícolas de trabajo del 25 de abril de 1945, modificada y completada en 1947 y en 1948,¹⁶⁴ está inspirada en ideas sociales mucho más ambiciosas. Organizando y alentando la explotación colectiva y voluntaria del suelo por agrupaciones cooperativas, marca un paso decisivo hacia la colectivización y la socialización de la agricultura. Las agrupaciones cooperativas agrícolas de trabajo (*TKZS*) funcionan a la manera de las asociaciones cooperativas ordinarias. Son creadas como "cooperativas agrícolas de produc-

¹⁶⁰ Begyan, A. Z. *Naturaleza y Tipos de Cooperativas agrarias en los Países de Democracia popular* (en ruso), revista: *Sovietskoe Gosudarstvo i Pravo*, de la Academia de Ciencias de la URSS, Moscú, 1950, núm. 7, p. 61. Katzarov, K. *Entwicklung des öffentlichen Rechts*, p. 292, 294. Kasanzeff, N. D. *Reformas Agrarias y Medios de Transformación*, p. 265.

¹⁶¹ Artículo 12 de la Constitución de 1947.

¹⁶² Darjaven Vestnik del 9.4.1946.

¹⁶³ Ver concerniente a ciertos detalles Katzarov, K. *Die Entwicklung des öffentlichen Rechts*, pp. 292.293.

¹⁶⁴ Darjaven Vestnik del 18.3.1948.

Primera parte: REALIZACIÓN

ción basadas en el trabajo”, o como “secciones” de producción agrícola locales.¹⁶⁵ En los dos casos las *TKZS* son personas jurídicas independientes que revisten la forma corporativa.

Es interesante indicar aquí la relación que existe entre el derecho de propiedad privada sobre el suelo y el fin buscado por la ley, a saber la explotación colectiva de grandes campos agrícolas que dispongan de una herramienta y equipo modernos. La creación de una *TKZS* exige la reunión por lo menos de quince explotadores agrícolas poseedores de tierras. Desde el principio o solamente después, pueden unirse además a esos quince propietarios, como miembros de pleno derecho de la asociación, personas que no posean tierras, con la condición de que ejerzan la profesión de agricultor y que consagren a la cooperativa, al igual que los miembros de sus familias, su trabajo. Así la *TKZS*, comprende dos categorías de miembros: propietarios territoriales que deben ser por lo menos quince, y agricultores que no las posean, cuyo número no está determinado. La adhesión a la *TKZS* es voluntaria, pero una vez convertido en miembro de la asociación, un propietario territorial ya no puede retirarse antes de la expiración de un periodo de tres años a partir de las primeras siembras de otoño; para aquellos que no poseen tierras, ese lapso es de un año.¹⁶⁶ Los propietarios que entran en la *TKZS* deben aportar todas sus tierras (artículo 12). La igualdad entre los miembros que proporcionan sus tierras y su trabajo, y aquellos que no proporcionan sino su trabajo personal y el de los miembros de su familia es sin embargo relativa. Unos y otros reciben una remuneración correspondiente a los días de trabajo efectuados. Gozan de los mismos derechos en lo que se refiere a la dirección de la cooperativa. Pero en cambio aquellos que, además de su trabajo, aportan sus tierras, reciben igualmente una renta. Ese género de renta-alquiler da lugar al pago de una suma fija, o de un porcentaje deducido de los beneficios netos.¹⁶⁷ La responsabilidad de los miembros es limitada y su extensión deriva de los estatutos de la asociación.¹⁶⁸

La propiedad de la tierra entregada a la cooperativa es transferida a esta última *in specie*, en el momento de la aportación. Pero la ley declara que los miembros de la *TKZS* conservan sin embargo un derecho de propiedad sobre una parte del conjunto de tierras pertenecientes a la cooperativa de una superficie semejante a la de su aportación. Sus títulos de propiedad son constatados por medio de actas notariales.¹⁶⁹ Las parcelas dadas como aportación a la *TKZS* pierden por consiguiente su individualidad y el propietario que se retira de la asociación recupera ya no su tierra *in specie* sino “una tierra equivalente” *in genere*. Las

¹⁶⁵ Artículo 4/a y 4/b de la ley.

¹⁶⁶ Artículo 7 y 10 de la ley.

¹⁶⁷ Artículo 28 de la ley.

¹⁶⁸ Artículo 11 de la ley.

¹⁶⁹ Artículo 15 de la ley.

TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

parcelas restituidas están situadas en la periferia de la explotación, con el fin de que no se afecte la unidad de esta última. Por lo que se refiere al ganado muerto y vivo que los miembros de la TKZS deben también aportar, el problema se resuelve de modo diferente.¹⁷⁰ Es objeto de una estimación en numerario, y la suma decretada es acreditada por la asociación en cuenta corriente.

Dentro de su actividad las TKZS son gratificadas con una ayuda abundante y múltiple del Estado. Gracias a los medios financieros procurados por éste, el Ministerio de Agricultura crea, organiza y provee con el material necesario a las "estaciones de tractores y de máquinas" cuyo funcionamiento obedece a un reglamento especial; esas estaciones deben permanecer a la disposición de la TKZS con el fin de permitir la explotación mecanizada y racional de sus tierras. Simultáneamente las TKZS gozan de una serie de privilegios,¹⁷¹ entre los que figuran como más importantes: la exención de todos los impuestos directos durante tres años a partir de su constitución; la adquisición gratuita de parcelas y de terrenos pertenecientes al Estado y a las comunas para mejoras diversas, la construcción de obras, etcétera.

5. En *Checoslovaquia*,¹⁷² la evolución del problema no presenta sino una cierta analogía con la situación en Yugoslavia y en Bulgaria. La constitución limita el derecho de propiedad privada sobre el suelo a 50 hectáreas. Si ellas sobrepasan esa cifra, las tierras son nacionalizadas en provecho de un fundo estatal. Los derechos de propiedad están pues garantizados a los explotadores agrícolas que poseen hasta 50 hectáreas de tierra y que la cultivan ellos mismos.¹⁷³ El reparto de las tierras del Estado se efectúa con base en la ley sobre la revisión de la reforma agraria del 12 de mayo de 1948.¹⁷⁴

Sin embargo, también se observa en Checoslovaquia el deseo de alentar la colectivización de la agricultura utilizando la fórmula de las cooperativas. La vía seguida es sin embargo de una naturaleza especial. La ley sobre las cooperativas agrícolas públicas del 23 de febrero de 1949 autoriza a las cooperativas agrícolas existentes a fusionarse libremente. El objeto de esta ley es asegurar "el desarrollo fructífero" de la cooperación agrícola coordinando los esfuerzos aislados desplegados hasta hoy en ese campo.¹⁷⁵ Pueden convertirse en miembros de las "cooperativas agrícolas únicas" los explotadores agrícolas y todas aquellas personas cuya actividad es susceptible de servir a la causa de la coopera-

¹⁷⁰ Tadjer, V. *Derecho de Propiedad de las Agrupaciones cooperativas agrícolas de Trabajo* (TKZS) (en búlgaro), Sofía, 1955, p. 36.

¹⁷¹ Artículo 34-37 de la ley.

¹⁷² Begyan, A. Z. *Op. cit.*, p. 62 y ss. Kasanzeff, N. D. *Reformas Agrarias y Medios de Transformación*, pp. 263 y ss.

¹⁷³ Artículo 159 de la Constitución de 1948.

¹⁷⁴ Sbirka Zakonu, núm. 50-5.5.1948.

¹⁷⁵ Artículo 1 de la ley.

Primera parte: REALIZACIÓN

ción. De hecho, se trata de asociaciones cooperativas como aquellas que en el pasado revestían la forma de uniones cooperativas. La ley les ha agregado sin embargo rasgos nuevos muy numerosos, los cuales aparecen principalmente en los detalles. En cada comuna, por ejemplo, no puede haber más de una cooperativa agrícola única,¹⁷⁶ a la que la ley asigna las tareas siguientes: reagrupar las tierras, mecanizar la agricultura, participar en el establecimiento, en el reparto y en la ejecución de los trabajos concernientes a la producción y al suministro de los productos agrícolas, contribuir a la elevación de la producción y vigilar por el mejoramiento del nivel cultural y social de los explotadores agrícolas. Además las “cooperativas agrícolas únicas” forman parte, en calidad de secciones independientes, del consejo central de cooperativas y están colocadas bajo el control del Ministerio de Agricultura. Gozan de la protección y de la ayuda del Estado.¹⁷⁷ Las disposiciones de la ley sobre cooperativas en general y de la ley sobre comercio¹⁷⁸ no les son aplicables.

El análisis de las características que presentan esas cooperativas demuestra que el objetivo buscado es el de coordinar la actividad agrícola de todo el país y subordinar al mismo tiempo la agricultura a la política de los poderes públicos, y especialmente al plan económico del Estado. Se conserva sin embargo la estructura de base de la propiedad agrícola, la que no es afectada sino por la limitación de 50 hectáreas de superficie que pueden poseer un explotador y su familia. Por consiguiente, si un paso ha sido dado en el sentido de la colectivización y de la nacionalización, la vía seguida es sin embargo la de la organización de la agricultura. Por otra parte, la tendencia a orientar la agricultura hacia una explotación colectiva y nacionalizada es evidente.¹⁷⁹

Si se comparan los medios por los cuales la legislación checoslovaca trata de colectivizar y de nacionalizar la agricultura con los que Bulgaria y Yugoslavia han empleado, se puede advertir una gran similitud. Volvemos a encontrar siempre la forma cooperativa dentro de sus más recientes variantes, lo que permite evitar la nacionalización y la transformación de la tierra en propiedad estatal. Pero mientras que las soluciones adoptadas en Bulgaria y en Yugoslavia tienden a una reagrupación directa de la propiedad territorial, dado que los cooperadores deben aportar a la cooperativa la integridad de sus tierras y que en el momento de su creación la cooperativa entra en posesión de un campo agrícola de una extensión considerable, esta concentración de la propiedad está representada en Checoslovaquia como una tarea de organización futura que corresponde realizar a la cooperativa.

¹⁷⁶ Artículo 4 de la ley.

¹⁷⁷ Artículo 11 y 157/2 de la Constitución de 1948.

¹⁷⁸ Artículo 13 de la ley.

¹⁷⁹ Kasanzeff, N. D. *Reformas Agrarias y Medios de Transformación*, p. 261.

TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

6. La evolución que se observa en Polonia,¹⁸⁰ en Rumania,¹⁸¹ en Hungría,¹⁸² y en Albania¹⁸³ es muy semejante a la que acabamos de exponer.

Las experiencias anteriormente citadas, que han buscado resolver los problemas de la nacionalización del suelo por el recurso de la cooperación, han estado influidas por el ejemplo de la URSS.¹⁸⁴ Sin embargo, las condiciones propias a esos países no han permitido, según parece, proceder a una verdadera nacionalización de la tierra, como sucedió en el caso de la Unión Soviética. Es por ello que ha sido utilizado el sistema de la cooperación para borrar los límites entre las diferentes parcelas objeto de derechos de propiedad privada, para racionalizar y mecanizar la agricultura, conservando sin embargo de una manera más o menos formal, el derecho de propiedad privada sobre la tierra.

Por lo demás, las tentativas realizadas con el fin de introducir la forma cooperativa en todos los campos de la propiedad territorial y de la agricultura prosiguen.¹⁸⁵

§ 5. La nacionalización de la tierra

1. Varias constituciones recientes incluyen desde ahora a la tierra en su conjunto, comprendiendo en ella a las superficies arables, dentro de la categoría de bienes que por definición sólo pueden pertenecer al Estado. Es el caso de la Constitución de México,¹⁸⁶ de la que ya hablamos en la sección I.¹⁸⁷ Es igualmente el caso, hasta una cierta medida, de las constituciones de Cuba,¹⁸⁸ de Nicaragua,¹⁸⁹ de Perú,¹⁹⁰ y de las

¹⁸⁰ Begyan, A. Z. *Op. cit.*, p. 62. Kasanzeff, N. D. *Reformas Agrarias y Medios de Transformación*, p. 262.

¹⁸¹ Begyan, A. Z. *Op. cit.*, p. 61. Chemonaeff, N. T. Marheff, V. N. Vassiljoff, V. V. *La Planificación de la Economía en Rumania* (en ruso), Moscú, 1951, p. 15.

¹⁸² Begyan, A. Z. *Op. cit.*, p. 61. Kasanzeff, N. D. *Reformas Agrarias y Medios...*, p. 265.

¹⁸³ Begyan, A. Z. *Op. cit.*, p. 62.

¹⁸⁴ Kasanzeff, N. D. *Reformas Agrarias y Medios...*, p. 265.

¹⁸⁵ International Labour Office, *Joint Farming Co-operatives*, A Preliminary Survey, Ginebra, 1949, p. 47: "This survey of the various forms that co-operative land development has taken in the common features of this kind of programme and the characteristics that distinguish some types of forming co-operatives, societies of collectivities from other." Ver también Lavergne, B. *La Révolution coopérative*, Paris, 1949, pp. 27 y ss.

¹⁸⁶ Artículo 27/1 de la Constitución de 1917: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación..."

¹⁸⁷ Ver *supra*, pp. 58 y ss.

¹⁸⁸ Artículo 88 de la Constitución de 1940: "El subsuelo pertenece a la nación, la que puede otorgar concesiones para su explotación, según lo establecen las leyes."

¹⁸⁹ Artículo 224 de la Constitución de 1948: "Las tierras, bosques, aguas y en general toda propiedad de utilidad pública pertenecen al Estado sin perjuicio de los derechos legalmente adquiridos por otras personas, naturales o jurídicas."

¹⁹⁰ Artículo 37 de la Constitución de 1933.

Primera parte: REALIZACIÓN

Filipinas¹⁹¹ las que, con algunas variantes, concuerdan en proclamar al Estado propietario original de la tierra, no sin dejarle el derecho de desprenderse de él en provecho de los ciudadanos para que éstos se conviertan en propietarios territoriales. Semejante solución engloba a la nacionalización teórica de la tierra y abre, desde el punto de vista práctico, amplias posibilidades. Ella representa una base jurídica que permite llevar a cabo la socialización de la agricultura. En México el estatuto jurídico de la tierra, considerada por la Constitución como “propiedad nacional” descansa en definitiva en el deseo que ha experimentado el legislador de nacionalizar la explotación de las riquezas del subsuelo, principalmente del petróleo. Sin embargo, tal como está redactado, ese texto enuncia un principio constitucional que hace posible la nacionalización de la tierra así como de importantes ramas industriales. Por otra parte, la Constitución mexicana prevé expresamente la colectivización de la agricultura: “Con el fin de conservarlas (las riquezas naturales) . . . de crear nuevas comunidades agrícolas que dispongan de las tierras y de las aguas indispensables” (artículo 27/3). Ahora bien, aunque la realización de esta medida revista un carácter facultativo, este artículo no ha tenido solamente un alcance teórico.^{192 *}

Concepciones análogas aparecen cada vez más en las constituciones¹⁹³ y en las legislaciones de otros países.¹⁹⁴

2. La primera nacionalización integral y lógicamente concluida de la propiedad territorial y de la agricultura debía ser llevada a cabo por la vía revolucionaria. Así fue la nacionalización efectuada en la URSS, la que declaraba a la tierra *propiedad del Estado*.¹⁹⁵ Esta reforma resolvió varios problemas esenciales:¹⁹⁶ el de la propiedad —que fue transferida al Estado; el de la explotación del suelo— porque se decidió que sería

¹⁹¹ Artículo XIII, secc. 1 de la Constitución de 1935.

¹⁹² Beaujeu-Garnier, J. *Op. cit.*, p. 43: “Desde 1917 han sido distribuidas a los campesinos 25 millones de hectáreas y desde 1933 18 millones de hectáreas de esos 25: es el sistema del “nuevo ejido”, el nuevo pueblo comunal cuya población recibe un territorio para ser explotado y ayuda técnica y financiera del gobierno . . . El distrito de La Laguna, algunas tierras de Yucatán y del norte han sido sustraídas a la explotación por haciendas y sometidas a la experiencia colectivista . . . Estas reformas siguen realizándose.”

* Ver *Apéndice*: Notas de Derecho mexicano.

¹⁹³ Artículo 15 de la Constitución de la República Federal de Alemania: “Grund und Boden, Naturschätze und Produktionsmittel können zum Zwecke der Vergesellschaftung durch ein Gesetz, das Art und Ausmass der Entschädigung regelt, im Gemeineigentum und in anderen Formen der Gemeinwirtschaft überführt werden. Für die Entschädigung gilt Artikel 14 Absatz 3 und 4 entsprechend.”

¹⁹⁴ Naciones Unidas, *Op. cit.*, pp. 64, 65: “Birmania: La ley relativa a la nacionalización de las tierras adoptada en 1948 dispone que el gobierno tome posesión de las tierras cultivables en manos de no-agricultores . . .”

¹⁹⁵ Axenenok, G. A. *El Derecho Socialista de Usufructo Sobre la Tierra de los Kolkhozes* (en ruso), Edición de la Academia de Ciencias de la URSS, Moscú, 1950, p. 3.

¹⁹⁶ Axenenok, G. A. *Idem*, p. 9.

TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

explotado en el interés de la comunidad por medio de los *sovkhoses* o de los *kolkhoses*; finalmente esta reforma suprimió, en la agricultura, las diferencias de clases, dado que la transferencia a la comunidad de la propiedad y de la explotación del suelo suprimía la posibilidad de que se formaran semejantes clases en la agricultura.¹⁹⁷

La nacionalización de la tierra y de la agricultura en la URSS,¹⁹⁸ principió en plena revolución por el decreto del 10 de noviembre de 1917 que estipulaba: "La gran propiedad territorial es abolida *ipso facto* y sin mediar ninguna indemnización."¹⁹⁹

Este primer decreto que transforma la tierra explotable en propiedad del pueblo, es decir en propiedad del Estado, dispone que todas las tierras "de la familia imperial, de los monasterios, de las iglesias . . . de los propietarios privados, de las sociedades y de los campesinos son confiscadas y entregadas en usufructo a los trabajadores".²⁰⁰ Si se habla aquí de "confiscación" de la tierra, eso no cambia en nada las intenciones del legislador. El decreto empieza, efectivamente, con un preámbulo que determina y precisa las razones ideológicas y la verdadera naturaleza de esta expropiación territorial: "La propiedad privada de la tierra se abroga para siempre: la tierra no puede ser vendida, transferida, entregada en arrendamiento, hipotecada o enajenada de ninguna otra manera . . ." ²⁰¹

Además, el decreto siguiente tuvo cuidado en rectificar esta inexactitud del término debida al ambiente revolucionario. Se denomina "Decreto del 19 de febrero de 1918 sobre la socialización de la tierra", y su texto está inspirado en una posición ideológica más correcta. El artículo primero indica que la supresión del derecho de propiedad sobre la tierra no es sino una consecuencia: "Desde ahora la tierra debe ser restituida sin indemnización (directa o indirecta) para uso de la comunidad de trabajadores"; y el artículo 3º enuncia el principio según el cual "el derecho de utilizar la tierra pertenece únicamente a los que la cultivan por medio de su trabajo personal, con la reserva de los casos previstos por la ley".²⁰²

¹⁹⁷ Kasanzeff, N. D. *Reformas Agrarias y Medios de Transformación*, pp. 256, 258. Axenenok, G. A. *El derecho socialista de usufructo . . .*, p. 10.

¹⁹⁸ Concerne al desenvolvimiento de la reforma agraria en la URSS, en su conjunto, ver: Venediktoff, A. V. *Propiedad socialista de Estado*, pp. 259 y ss. Axenenok, G. A. *El Derecho de Propiedad de la Tierra en la URSS* (en ruso), Instituto de Derecho de la Academia de Ciencias de la URSS, Moscú, 1950, pp. 14 y ss. *Idem*, *El Derecho socialista de usufructo*, p. 3 y ss. Mikolenko, J. F. Nikitin, A. N. *Derecho kolkhoziano* (en ruso), Moscú, 1946, pp. 14 y ss. Kasanzeff, N. D. *Derecho de propiedad kolkhoziana* (en ruso), Moscú, 1948, pp. 41 y ss. Gsovski, V. *Op. cit.*, t. II, pp. 441 y ss. David, R. Hazard, J. N. *Op. cit.*, t. II, pp. 153-185.

¹⁹⁹ Bruhat, J. *Histoire de l'URSS*, Paris, 1949. p. 28.

²⁰⁰ Gsovski, V. *Op. cit.*, p. 691.

²⁰¹ Gsovski, V. *Op. cit.*, p. 691.

²⁰² Gsovski, V. *Op. cit.*, pp. 691-692.

Primera parte: REALIZACIÓN

3. El derecho de propiedad territorial, así como el derecho de propiedad en general, pasó también en la URSS, por varias fases cuyo estudio no nos es muy urgente conocer aquí.²⁰³ Hagamos notar simplemente que esta evolución concluyó con la Constitución de 1936, según la cual la base económica del Estado es “el sistema socialista de la economía y la propiedad socialista de los instrumentos y de los medios de producción . . . la supresión de la propiedad privada de los instrumentos y de los medios de producción y la supresión de la explotación del hombre por el hombre” (artículo 4). Usando así de procedimientos mucho más radicales que los empleados para el caso en México, el legislador soviético realizó una transformación profunda de la estructura económica del país, apoyándose en una socialización integral de la propiedad territorial y de la agricultura. La Constitución de 1936 fija de manera sumamente clara y categórica el nuevo estatuto jurídico de la propiedad territorial y de la agricultura. Además de la gran regla formulada por el artículo 4, según la cual los instrumentos de producción son, en la URSS, propiedad socialista, la constitución tiene cuidado en formular una lista concreta de los bienes que pertenecen al Estado. Esta lista engloba todo aquello que puede concurrir a la producción; y respecto a la agricultura, la tierra ocupa el primer lugar por el papel que juega dentro de ella.²⁰⁴ Al mismo tiempo se decreta el estatuto jurídico de la agricultura que debe ser continuado por medio de las explotaciones colectivas.²⁰⁵ Finalmente, para que el problema sea resuelto en sus mínimos detalles, la constitución reserva igualmente la posibilidad, por otra parte muy limitada, de mantener las pequeñas explotaciones individuales.²⁰⁶

Actualmente el estatuto de la propiedad territorial en la URSS, ha revestido su aspecto definitivo, y la tierra está nacionalizada en su conjunto. Teniendo en cuenta la amplitud de esta medida, la influencia que ha ejercido en la mayoría de las tentativas de nacionalización efectuadas en los otros países, particularmente en Europa oriental, y la experiencia

²⁰³ Gsovski, V. *Op. cit.*, pp. 693-790.

²⁰⁴ Artículo 6: “La tierra, el subsuelo, las aguas, los bosques, las factorías, las fábricas, las minas de carbón y de minerales, los ferrocarriles, los transportes por agua y por aire los bancos, los P.T.T., las grandes empresas agrícolas organizadas por el Estado (sovkhozes, estaciones de máquinas y de tractores, etcétera) así como las empresas municipales y el conjunto fundamental de habitaciones en las ciudades y las aglomeraciones industriales, son propiedad del Estado, es decir, bienes de todo el pueblo.”

²⁰⁵ Artículo 7/1: “Las empresas colectivas en los kolkhozes y en las organizaciones cooperativas con su ganado vivo y muerto, la producción proporcionada por los kolkhozes y las organizaciones cooperativas, así como sus construcciones colectivas constituyen la propiedad social, socialista, de los kolkhozes y de las organizaciones cooperativas.”

²⁰⁶ Artículo 9: “Al lado del sistema socialista de la economía, que es la forma dominante en la economía en la URSS, la ley admite las pequeñas economías privadas de los campesinos individuales y de los artesanos, fundadas en el trabajo personal y excluyendo la explotación del trabajo de los demás.”

TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

adquirida en la URSS después de muchos tanteos, no deja de tener interés esbozar aquí brevemente los rasgos principales del sistema soviético...

4. De hecho, si se considera la legislación en vigor, el estatuto de la tierra en la URSS es relativamente sencillo y claro; es solamente el camino sinuoso y complicado que ha seguido antes de convertirse en lo que es, lo que lo hace en apariencia complejo y difícilmente comprensible. Desde que la Constitución de 1936 la proclamó propiedad del Estado, la tierra forma en la URSS un *fundo de Estado* único²⁰⁷ que agrupa varias categorías: *a*) tierras destinadas a la economía rural; *b*) tierras con un destino social, es decir utilizadas para las necesidades de la defensa nacional y de los transportes o con fines sociales y culturales, etcétera; *c*) terrenos situados en los límites de las ciudades, con excepción de las tierras con un destino especial; *d*) terrenos forestales —son los bosques propiamente dichos y los terrenos reservados a la reforestación y a la explotación forestal; *e*) reserva de Estado —es una especie de *fundo "omnibus"* que comprende las tierras que no están clasificadas en ninguna de las categorías anteriores.²⁰⁸ Las tierras de esas diferentes categorías son objeto de un registro especial y su utilización está sometida a diversos regímenes. Esta clasificación reviste más bien un carácter técnico que jurídico, dado que en derecho, las tierras de cada una de las categorías pertenecen al Estado.

En cuanto a su utilización, esta propiedad del Estado obliga a hacer una distinción importante, como rasgo característico y esencial de la nacionalización. Las tierras de la categoría *b*, es decir las que tienen un destino especial, son por regla general directamente utilizadas por el Estado y desde el punto de vista que nos ocupa, no distraerán nuestra atención. Es igualmente el caso de las tierras comprendidas en la categoría *e*, es decir tierras que constituyen la reserva del Estado, que no son utilizadas con un fin específico sino después de haber sido transferidas a alguna de las categorías anteriores.²⁰⁹

Las que nos interesan desde luego aquí son las tierras que están destinadas a la economía rural y a la explotación forestal (categorías *a* y *d*), al igual que los terrenos urbanos (*c*).

5. Las tierras consagradas a la economía rural son explotadas por unidades económicas repartidas en los tres grupos siguientes, los que en razón de su estructura jurídica, gozan de autonomía financiera y tienen personalidad jurídica:

a) Los *sovkhoses* o campos agrícolas del Estado, por mediación de los cuales este último explota directamente la tierra. El fin de los *sov-*

²⁰⁷ Axenenok, G. A. *El Derecho de Propiedad de la Tierra*, p. 302.

²⁰⁸ Levin, I. D. Karass, A. V. *Op. cit.*, p. 447.

²⁰⁹ Levin, I. D. Karass, A. V. *Op. cit.*, p. 448.

Primera parte: REALIZACIÓN

khozoes, que comprenden considerables parcelas, es el de adaptar y emplear métodos que aseguren una gran productividad y una alta renta; deben por ello mismo servir de ejemplo de organización y de productividad agrícola.²¹⁰

b) Los *kolkhozes* o asociaciones de campesinos laborantes que aportan en común sus medios de producción para realizar la explotación colectiva de la tierra perteneciente al Estado, el que aporta en cambio su concurso técnico y financiero.²¹¹ El uso de la tierra les es permitido por el Estado por un tiempo indeterminado y gratuitamente.²¹² El *kolkhoze* goza igualmente de las parcelas —como propiedad del Estado y como objeto de goce— puestas a la disposición personal de los miembros de éste pero que no se convierten en propiedad personal de dichos miembros, del mismo modo que ellas no crean un vínculo directo, en lo relativo al usufructo, con el verdadero propietario de la tierra —el Estado. La organización de los *kolkhozes* es muy conocida.²¹³ Es del tipo cooperativo y descansa en un estatuto especial. El *kolkhoze* posee su propia personalidad jurídica, al igual que su propio patrimonio.

c) Las *estaciones de máquinas y de tractores* que tienen igualmente personalidad jurídica y que prestan a las explotaciones *kolkhozianas* su ayuda técnica, proveyéndolas de máquinas y de tractores, de la herramienta necesaria, etcétera.²¹⁴ La utilización de tierra por parte de las estaciones de máquinas y de tractores (MTS) está limitada a sus necesidades técnicas. Ellas gozan de ese derecho gracias al Estado. Desde el punto de vista material, las MTS están unidas a los *kolkhozes* con quienes están en contacto por sus funciones. Sin embargo, sus relaciones jurídicas con estos últimos derivan del derecho contractual.²¹⁵

Las empresas agrícolas individuales pueden también utilizar las tierras pertenecientes al fondo estatal, con la condición de que no empleen mano de obra asalariada. Ese modo de explotación de las tierras del Estado está expresamente reconocido y admitido por la constitución,²¹⁶ la que le asigna sin embargo un marco restringido. Es el Estado quien, en su calidad de propietario, concede el derecho de goce.

6. El resultado de la nacionalización efectuada en la URSS reside en el hecho de que sólo el Estado puede ejercer un derecho de propiedad sobre cualquier tierra. Según su destino, la tierra pertenece en la URSS,

²¹⁰ Levin, I. D. Karass, A. V. *Op. cit.*, p. 449.

²¹¹ Levin, I. D. Karass, A. V. *Op. cit.*, pp. 450 y ss. Axenenok, G. A. *El Derecho de Propiedad de la Tierra*, pp. 17, 18, 39, 45.

²¹² Artículo 8 de la Constitución de 1936: "La tierra ocupada por los *kolkhozes* les es dada en usufructo gratuito por una duración ilimitada es decir a perpetuidad."

²¹³ International Labour Office, *Joint Farming Co-operatives*, pp. 15-17.

²¹⁴ Kasanzeff, N. D. *Reformas Agrarias y Medios de Transformación*, p. 267.

²¹⁵ Levin, I. D. Karass, A. V. *Op. cit.*, p. 450.

²¹⁶ Artículo 9 de la Constitución de 1936.

TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

al territorio, o al fundo agrario del Estado,²¹⁷ este último detentando por consiguiente, además del poder público, la propiedad de la tierra en su conjunto. Todos los derechos que un sujeto dado puede tener, fuera del Estado, sobre una tierra cualquiera situada dentro de las fronteras de la URSS, son derivados por naturaleza; derivan del derecho de propiedad del Estado y no pueden sino constituir una excepción, basada en un texto legislativo. La propiedad de la tierra pertenece al Estado. Es inalienable y goza de una protección especial.²¹⁸ La prosperidad de esta propiedad está erigida en la URSS como un principio constitucional fundamental.²¹⁹

§ 6. *Terrenos urbanos (superficie habitable)*

1. El problema de la nacionalización de la superficie habitable es relativamente reciente. Nunca ha estado ligado a la cuestión agraria, porque las causas de su aparición, al igual que los medios susceptibles de resolverlo son de una naturaleza diferente.²²⁰

La postura del Estado en materia de construcción, de posesión y de explotación inmobiliaria, tiene como móvil principal la necesidad de satisfacer la urgencia de locales para habitación. Esa necesidad surgida en tiempos de crisis, se hizo tan aguda, particularmente en las grandes ciudades, que el Estado tuvo que intervenir, primero para reglamentar la ocupación de los locales para habitación, y después para construirlos. Pero aunque debemos separar el problema agrario de la nacionalización de las tierras explotables, tenemos que establecer igualmente una distinción entre la satisfacción de la necesidad de alojamiento y la nacionalización de la superficie habitable que tienen también muy pocos rasgos comunes. La construcción de locales para habitación nunca ha sido para el Estado un fin, sino únicamente un medio, a menudo oneroso e indeseable. Solamente la existencia de una intención permanente de hacer del Estado el propietario de superficies habitables con el objeto de rea-

²¹⁷ Axenenok, G. A. *El Derecho de Propiedad de la Tierra*, pp. 301-304.

²¹⁸ Según el Código penal de la URSS, el ataque a la propiedad de Estado constituye un delito especial (artículo 87/a). Ver *infra*, pp. 390-392.

²¹⁹ Artículo 131 de la Constitución de 1936: "Todo ciudadano de la URSS, está obligado a salvaguardar y a afirmar la propiedad social, socialista, base sagrada e inviolable del régimen soviético, fuente de la riqueza y del poderío de la patria, fuente de una vida de comodidad y de cultura para todos los trabajadores."

²²⁰ Sin embargo ya en 1912, Liefmann, R. *Die Unternehmungsformen*, Stuttgart, 1912, p. 209, plantea el problema de la nacionalización de la superficie habitable: "Als Mittel gegen monopolistische Stellungen im modernen Tauschverkehr das private Eigentum durch das öffentliche zu ersetzen, hat grössere Bedeutung m.E. nur für den Grund und Boden, natürlich nicht als Produktionsmittel der Landwirtschaft, sondern als räumliche Grundlage der Wohnung in den grösseren Städten. Hier können die aus dem beschränkten Vorhandensein derartigen Bodens sich ergebenden Wertsteigerungen durch Verstaatlichung der Allgemeinheit zugeführt werden."

Primera parte: REALIZACIÓN

lizar la propiedad colectiva y de utilizarla en el interés general, podría indicarnos hasta qué punto la idea de la nacionalización ha penetrado en ese campo.²²¹

Mientras más se ahonda en el tema de la nacionalización de la tierra, más urgente se presenta a su vez el problema de la nacionalización de las superficies habitables; ya no se trata de satisfacer la necesidad de alojamientos, sino de resolver el problema social que se encuentra en la base de toda nacionalización: la propiedad colectiva y la utilización en el interés general de todos los bienes que no están destinados a la satisfacción de las necesidades personales. En pocas palabras, se trata de suprimir el derecho de propiedad privada sobre las *superficies habitables que producen una renta*. El problema de la propiedad urbana es pues de un tipo diferente y no se confunde con el de la propiedad territorial y el de la agricultura.

2. Ha sido en la URSS en donde el problema de la nacionalización de las superficies habitables ha recibido una solución más radical. La nacionalización y la socialización total de la economía y sobre todo de la tierra en su conjunto engloban en efecto automáticamente a las superficies habitables. Porque desde el momento en que todos los medios de producción pertenecen a la colectividad, y que la iniciativa privada es suprimida de la vida económica, la construcción y la posesión privadas de locales para habitación, si no satisfacen directamente las necesidades del propietario, resultan injustificadas.²²²

Es la razón por la cual la superficie habitable no representa en la URSS sino una parte del fondo agrario del Estado. Esto es válido también tanto para las ciudades como para los pueblos, los *kolkhozes* y los *sovkhozes*.

Así los terrenos urbanos que pertenecen al fondo agrario del Estado se dividen en dos categorías:

a) terrenos reservados para habitación que comprenden la propiedad construida y las parcelas destinadas a la construcción.²²³ Esos terrenos y sus construcciones pueden sólo ser objeto de un derecho de utilización;

²²¹ Los elementos sociales, que van aún más lejos que la mera satisfacción de las necesidades de habitación, han sido subrayados ya en una época muy lejana —Prefacio de Claudius Petit, Ministro de la Reconstrucción y del Urbanismo de Francia, en *La Politique française de l'Habitation* (Collection Droit social xxxviii/1956), pp. 3-4.

²²² Valters, N. *Sowjet-Union - Das Hauseigentumsrecht*, Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht, 1951, cuaderno 3, p. 471: "Das Recht auf Hauseigentum ist in der Sowjet-union von zwei Grundbestimmungen weitgehend begrenzt: der Nationalisierung des Bodens und der Abschaffung des 'Arbeitslosen Einkommens'. Beide Grundsätze sind nicht nur im Zivilrecht, sondern auch in der Staatsverfassung verankert."

²²³ Levin, I. D. Karass, A. V. *Op. cit.*, pp. 461-464.

TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

b) terrenos urbanos reservados para uso general que comprenden las plazas públicas, los jardines, etcétera. Esos terrenos, que son propiedad colectiva, sirven para la satisfacción de necesidades comunes.²²⁴

El decreto sobre el derecho de los ciudadanos de comprar y construir alojamientos individuales del 26 de agosto de 1948²²⁵ representó una derogación a dicho principio, al permitir a cualquier ciudadano soviético convertirse en propietario, en las ciudades o fuera de éstas, de una casa de uno o dos pisos, conteniendo de una a cinco piezas (artículo primero). Pero esta propiedad "privada" no es total, puesto que la construcción se realiza sobre un terreno cuyas dimensiones son fijadas por las autoridades locales y sobre el cual el ciudadano tiene solamente un derecho de "gozo ilimitado" (artículo segundo).²²⁶

Esta estructura de los terrenos urbanos en la URSS, ha inspirado en Europa oriental una serie de reformas tendientes también a la nacionalización de la propiedad urbana.

3. En *Bulgaria*, la legislación sobre propiedad inmobiliaria urbana es típica si consideramos su idea fundamental, los motivos invocados y la solución relativamente moderada dada al problema. La ley sobre enajenación de la gran propiedad en las ciudades del 15 de abril de 1948²²⁷ fijó un límite máximo a la propiedad inmobiliaria urbana (casas y propiedad no construida). Son expropiadas las propiedades urbanas pertenecientes a los miembros de una familia que sobrepasen el máximo legal y se encuentren comprendidas dentro de los límites establecidos para las diferentes ciudades.²²⁸ El fin buscado es reducir las grandes propiedades urbanas a lo que se considera como necesario para un ciudadano y los miembros de su familia. Según esta ley, se pueden poseer bienes inmuebles como propietario: 1) para habitación, sin limitación de número de pisos y de piezas, con tal que la instalación y arreglo generales correspondan a las necesidades de una familia; 2) para el ejercicio de una profesión (almacenes, consultorios médicos, despachos, talleres, etcétera) si se trata del trabajo personal del mismo propietario, o de los miembros de su familia; 3) por razones de salud (quintas y casas de campo utilizadas solamente con este objeto y sin servir como domicilio permanente); 4) finalmente, teniendo en cuenta circunstancias particulares que les es permitido apreciar, los organismos encargados de la aplicación de la ley pueden dejar a una familia otras propiedades que sirvan para habitación o para el ejercicio de una profesión.²²⁹ Los propietarios de los bienes expropiados son indemnizados según una tarifa especial.²³⁰

²²⁴ Levin, I. D. Karass, A. V. *Op. cit.*, pp. 460 y ss.

²²⁵ Valters, N. *Op. cit.*, p. 472.

²²⁶ Valters, N. *Op. cit.*, p. 472.

²²⁷ Darjaven Vestnik, núm. 87-15.4.1948.

²²⁸ Artículo 2 de la ley.

²²⁹ Artículo 5 de la ley.

²³⁰ Artículo 16 de la ley.

Primera parte: REALIZACIÓN

Con las propiedades así expropiadas se constituyen fundos para alojamiento, destinados a procurar alojamiento y otros locales a los ciudadanos, a las municipalidades y al Estado. Esos fundos están a disposición de los consejos municipales, y de las administraciones y empresas que tienen la propiedad o solamente la gestión de inmuebles para habitación; se convierten así en empresas económicas con autonomía financiera y son objeto de inscripción en registros especiales, lo que les confiere personalidad jurídica. Su funcionamiento está reglamentado por la ley sobre construcción de habitaciones y sobre gestión de fundos para alojamiento del 21 de marzo de 1949²³¹ por el reglamento sobre gestión de fundos de alojamiento del Estado del 19 de mayo de 1949 y por el reglamento sobre servicios de alojamiento de los consejos populares de la misma fecha.²³² Esos fundos están igualmente encargados de hacer fructificar la propiedad urbana nacionalizada en provecho del Estado, y de proceder especialmente a la construcción para satisfacer las necesidades de los ciudadanos, de las municipalidades y del Estado.

4. En *Hungría*, por medio de la ley sobre propiedad estatal de ciertos inmuebles urbanos del 17 de febrero de 1952,²³³ el Estado expropió mediante indemnización los inmuebles para habitación²³⁴ con excepción: 1) de los locales para habitación no mayores de seis piezas; 2) de las construcciones levantadas por razones de salud (quintas).²³⁵ Fueron igualmente excluidos de la expropiación los locales para habitación pertenecientes a los pequeños industriales, a los pequeños propietarios territoriales,²³⁶ y a los miembros de las cooperativas de construcción.²³⁷

5. En *Yugoslavia*, la ley sobre nacionalización de inmuebles urbanos rentables del 31 de diciembre de 1958²³⁸ transfiere al Estado la propiedad de todas las construcciones urbanas consistentes en más de dos apartamentos grandes o de tres pequeños²³⁹ También son nacionalizados los inmuebles pertenecientes a personas jurídicas, a organizaciones sociales, así como los apartamentos utilizados para fines profesionales, con excepción de los ocupados por propietarios que ejerzan ahí su oficio.²⁴⁰ Los predios urbanos por construir son incluidos en la nacionalización.

²³¹ Darjaven Vestnik, núm. 64-21.3.1949.

²³² Darjaven Vestnik, núm. 113-19.5.1949.

²³³ *Diario Oficial*, 17.2.1952.

²³⁴ Se dan las razones siguientes: "Zur Verhütung unserer Volkswirtschaft vom durch den Verfall des Bestandes des Hausbesitzes entstehenden Schaden; und zur Abschaffung der vom Hausbesitz herrührenden arbeitslos erworbenen Einkommens der zur ehemaligen herrschenden Klasse gehörenden Elemente."

²³⁵ Artículo 2/1 y 2 de la ley.

²³⁶ Artículo 2/3 de la ley.

²³⁷ Artículo 8 de la ley.

²³⁸ *Diario oficial*, núm. 52 del 31.12.1958.

²³⁹ Artículo 1 y 2 de la ley.

²⁴⁰ Artículo 3 de la ley.

TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

Se excluyen de la nacionalización:

a) los inmuebles urbanos pertenecientes a sociedades y organizaciones internacionales, así como a Estados extranjeros; ²⁴¹

b) los inmuebles y los apartamentos propiedad de comunidades religiosas en servicio para sus necesidades, tales como iglesias, conventos, escuelas confesionales y locales habitados por el clero. ²⁴²

Además los extranjeros son tratados como los nacionales.

Se prevé también el pago a los propietarios de una indemnización que represente el 10% de los alquileres durante un periodo de cincuenta años. ²⁴³

²⁴¹ Artículo 10 de la ley.

²⁴² Artículo 11 de la ley.

²⁴³ Artículo 43 de la ley. Ver algunos detalles en la *American Journal of International Law*, vol. 53, 1959, núm. 2, pp. 428 y ss.